



ALAT ZA OCJENU UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE

NAČELA





Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje

I. dio : Načela

Verzija 2.0

ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ

OECD je jedinstveni forum u kojem vlade 33 demokracije surađuju u svrhu rješavanja gospodarskih, socijalnih i ekoloških izazova globalizacije. OECD također predvodi napore na razumijevanju i pomaganju vladama da odgovore na nove razvoje događaja i problematiku, kao što su korporativno upravljanje, informacijsko gospodarstvo i izazovi starenja stanovništva. Organizacija osigurava okruženje u kojem vlade mogu usporediti iskustva u politikama, tražiti odgovore na zajedničke probleme, prepoznati dobru praksu i raditi na koordiniranju domaće i međunarodne politike.

Zemlje članice OECD-a su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka Republika, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Izrael, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države. Komisija Europskih zajednica sudjeluje u radu OECD-a.

Izdavaštvo OECD-a široko distribuira rezultate prikupljanja statističkih podataka i istraživanja Organizacije o ekonomiji, socijalnim i ekološkim pitanjima, kao i konvencije, smjernice i standarde o kojima se dogovaraju njezini članovi.

Ovaj rad izdan je u nadležnosti glavnog tajnika OECD-a. Mišljenja i tvrdnje izražene u radu nisu nužno i službeni stavovi zemalja članica OECD-a.

© OECD 2010 Sva prava pridržana. Izvorno tiskano na engleskom i francuskom jeziku pod naslovima: Competition Assessment Principles/Competition Assessment Toolkit, Volume I, Version 2.0 i Evaluation d'impact sur la concurrence: principes/Manuel pour l'évaluation de la concurrence, Volume I, Version 2.0

© 2011. Izdavač : EU Twinning projekt "Provođenje politika tržišnog natjecanja i državnih potpora u Hrvatskoj" za ovo izdanje na hrvatskom jeziku, u suradnji s OECD-om. Kvaliteta Hrvatskog prijevoda i njegova usklađenost s izvornim tekstom odgovornost je Twinning projekta.

PREDGOVOR

Povećano tržišno natjecanje može poboljšati ekonomske rezultate neke zemlje, otvoriti poslovne mogućnosti njezinim građanima i smanjiti cijenu robe i usluga u cijelom gospodarstvu. Međutim, brojni zakoni i propisi ograničavaju tržišno natjecanje. Mnogi od njih nadilaze okvire onoga što je potrebno za ostvarivanje ciljeva njihove politike. Vlade mogu smanjiti nepotrebna ograničenja primjenom novog “Alata za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje” OECD-a. Alat daje opću metodologiju za utvrđivanje nepotrebnih ograničenja i razvijanje alternativnih, manje restriktivnih politika koje ipak postižu vladine ciljeve. Jedna od glavnih sastavnica alata je Kontrolni popis za tržišno natjecanje, koji obuhvaća niz jednostavnih pitanja usmjerenih na identificiranje zakona i propisa koji mogu nepotrebno ograničavati tržišno natjecanje. Ovo dubinsko preispitivanje usmjerava ograničena državna sredstva na područja u kojima je ocjena učinaka na tržišno natjecanje najpotrebnija.

Vlade mogu upotrebljavati materijale na tri glavna načina:

- U procjeni nacрта novih zakona i propisa (na primjer, pomoću programa ocjene regulatornog učinka).
- U procjeni postojećih zakona i propisa (u gospodarstvu u cjelini ili u određenim sektorima).
- Mogu ih upotrebljavati državna tijela uključena u izradu i reviziju politika, kao što su ministarstva koja pripremaju zakone ili tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u svojoj procjeni učinka propisa na tržišno natjecanje.

Alat je osmišljen za decentralizirano korištenje, u cijeloj državnoj vlasti, i na nacionalnoj i na sub-nacionalnoj razini. Razlog za izradu ovako fleksibilnog materijala je to što se ograničenja tržišnog natjecanja mogu provesti na mnogo različitih razina vlasti, i na svim tim razinama ocjena učinaka na tržišno natjecanje može biti od pomoći. U stvari, jedan od najuspješnijih primjera reforme koja podupire tržišno natjecanje dogodio se u federalnom sustavu, kada je Australija provela široke reforme za unaprjeđenje tržišnog natjecanja na nacionalnoj i državnoj

razini sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća. Od tada Australija ima snažno, uspješno gospodarstvo, čije je obilježje visoki i stabilan rast koji je gospodarstvo Australije podigao sa srednje razine uspješnosti do jednog od najsnažnijih gospodarstava OECD-a.

Materijali Alata namijenjeni su uporabi od strane službenika koji nisu prošli specijaliziranu obuku o ekonomiji ili politici zaštite tržišnog natjecanja. U pogledu institucija, potencijalni korisnici mogu uključiti ministarstva, zakonodavna tijela, urede najviših dužnosnika vlada, državne uprave i vanjske ocjenjivače politike. Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje dostupan je na mnogim jezicima, kako bi se potakla široka upotreba i usvajanje ovog materijala.

Načela ocjene učinaka na tržišno natjecanje navode primjere koristi od tržišnog natjecanja, daju uvod u Kontrolni popis za tržišno natjecanje i izlažu neke načine na koje vlade procjenjuju učinke svojih politika na tržišno natjecanje. Ovom dijelu materijala dodan je još jedan svezak, *Smjernice za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje*, koji daje detaljne tehničke upute o ključnoj problematici koju treba razmotriti pri provođenju ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Ova dva sveska zajedno čine Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje (tzv. *Toolkit*). Na internetskoj stranici OECD-a postoje dodatni povezani materijali, kojima trenutno možete pristupiti na portalu www.oecd.org/competition/toolkit.

ZAHVALE

Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje razvila je Radna skupina br. 2 Odbora za tržišno natjecanje, koja je upotrijebila input članova mnogih izaslanstava u OECD-u, i iz zemalja članica i zemalja koje to nisu.

U tajništvu OECD-a nacrt materijala izradili su Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal i Marta Troya-Martinez. Voditelj projekta ocjene učinaka na tržišno natjecanje je Sean F. Ennis iz Odjela za tržišno natjecanje.

Sophie Blondieau, Wendy Houet, Laurence Langanay, Jenny Calder i Edward Smiley pomogli su u pripremi dokumentacije.

TABLE OF CONTENTS

1. Poglavlje	Ocjena učinaka na tržišno natjecanje i kontrolni popis za tržišno natjecanje.....	7
2. Poglavlje	Kako tržišno natjecanje koristi potrošačima	19
3. Poglavlje	Uklapanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u rad državnih vlasti	25
4. Poglavlje	Integriranje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u analizu regulatornog učinka	34
Dodatak	Preporuka vijeća o ocjeni tržišnog natjecanja	64

1. POGLAVLJE

OCJENA UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE I KONTROLNI POPIS ZA TRŽIŠNO NATJECANJE*

Ovo poglavlje opisuje Kontrolni popis za tržišno natjecanje i njegovu ulogu u procesu ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Čitatelji koji su već upoznati s ovom temom, ako to žele, mogu odmah proslijediti na drugi, tehnički svezak *Smjernice za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje*.

1. Uvod

Djelovanje vlasti obično se osmišljava tako da promiče i štiti važne ciljeve javne politike. Obično postoji više načina za postizanje tih ciljeva. Budući da je situacija za potrošače najčešće bolja kada postoji više, a ne manje tržišnog natjecanja, pri razmatranju tih opcija vrijedno je procijeniti učinke na tržišno natjecanje.¹

Ovaj Alat pokazuje kako uraditi tu ocjenu. On daje praktičnu metodu za regulatorna tijela i zakonodavce kojom se oni mogu koristiti za identificiranje značajnih ograničenja tržišnog natjecanja i, ako je moguće, za njihovo izbjegavanje. Vijeće OECD-a daje preporuku za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje (v. Dodatak A).

Ova metoda upotrebljava se, kao prvi korak, s nizom pitanja za utvrđivanje praga, "Kontrolnim popisom za tržišno natjecanje", koja pokazuju kada predloženi zakoni ili propisi mogu imati značajan potencijal za narušavanje tržišnog natjecanja. Ovaj Kontrolni popis pomaže političarima da se usredotoče na potencijalne probleme zaštite tržišnog natjecanja pomoću pitanja u ranoj fazi u procesu razvoja politike.

* Ovo poglavlje pripremio je Sean F. Ennis koristeći se detaljnijim materijalima koje su pripremili Rex Deighton-Smith i Vivek Ghosal.

¹ Primjeri koristi od tržišnog natjecanja navedeni su u 2. poglavlju.

Iako većina propisa ne predstavlja rizik od značajnog narušavanja tržišnog natjecanja, postupak ocjene učinaka na tržišno natjecanje, čiji je Kontrolni popis početna faza, daje analitički okvir koji je potreban regulatornim tijelima i zakonodavcima za ublažavanje ili izbjegavanje potencijalnih problema u tržišnom natjecanju. On to čini tako da im pomaže u identifikaciji mogućih alternativa koje bi mogle smanjiti ili eliminirati potencijalno narušavanje tržišnog natjecanja, a ipak i dalje postizati željene ciljeve politike.

Ostatak ovog poglavlja opisuje četiri kategorije pitanja u Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje i prve korake koje trebaju poduzeti kreatori politike ako je odgovor na bilo koje od tih pitanja “da”.

2. Postoje li ograničenja broja ili raspona dobavljača? (Kontrolni popis A)

Ograničavanje broja dobavljača vodi u rizik da će se stvoriti tržišna snaga² i smanjiti suparništvo konkurenata. Kada broj dobavljača opada, mogućnost smanjenog tržišnog natjecanja (ili dosluha) među preostalim se dobavljačima povećava, a sposobnost pojedinih dobavljača za podizanje cijene može se povećati. Opadanje suparništva koje iz toga proizlazi može smanjiti poticaje da se djelotvorno udovolji zahtjevima potrošača, a može smanjiti i inovacije i dugoročnu ekonomsku učinkovitost. Iako postoje dobro utemeljeni razlozi zašto kreatori politike ponekad mogu ograničiti broj ili raspon dobavljača, kako je objašnjeno u nastavku, koristi za politiku od ograničavanja broja dobavljača koji ulaze na tržište treba pažljivo uravnotežiti s obzirom na činjenicu da jednostavnost ulaska na tržište novim dobavljačima može pomoći spriječiti da postojeći dobavljači ostvaruju tržišnu snagu.

Kontrolni popis za tržišno natjecanje

Daljnju ocjenu učinaka na tržišno natjecanje treba obaviti ako prijedlog propisa ima bilo koji od sljedeća četiri učinka:

(A) Ograničenje broja ili raspona dobavljača

Ovo će se vjerojatno dogoditi ako prijedlog:

². Tržišna snaga dobavljača je sposobnost profitabilnog povećanja cijena, smanjenja kvalitete, smanjenja inovativnosti u odnosu prema razinama koje će prevladavati na konkurentnom tržištu.

1. Daje isključiva prava dobavljaču da isporučuje robu ili usluge
2. Uspostavlja postupak izdavanja licenci, dozvola ili ovlaštenja kao uvjet za neki posao
3. Ograničava sposobnost nekih vrsta dobavljača da isporučuju robu ili usluge
4. Značajno podiže trošak ulaska ili izlaska dobavljača s tržišta
5. Stvara geografsku prepreku za sposobnost poduzetnika za isporuku robe, usluga ili radne snage, ili ulaganje kapitala

(B) Ograničenje sposobnosti dobavljača da se natječu

Ovo će se vjerojatno dogoditi ako prijedlog:

1. Ograničava sposobnost prodavatelja da određuju cijene robe ili usluga
2. Ograničava slobodu dobavljača da reklamiraju ili prodaju svoju robu ili usluge
3. Određuje standarde kvalitete proizvoda koji daju prednost nekim dobavljačima nad drugima ili su iznad razina koju bi odabrali neki dobro informirani klijenti
4. Značajno povećava troškove proizvodnje za neke dobavljače u odnosu prema drugima (osobito tako da se ponašaju prema postojećim isporučiteljima različito od novih, koji tek ulaze na tržište)

(C) Smanjenje poticaja dobavljača da se natječu

Ovo bi se moglo dogoditi ako prijedlog:

1. Stvara režim koji regulira sam sebe ili ga regulira s nekim drugim
2. Zahtijeva ili potiče informacije o dobavljačevim outputima, cijenama, prodaji ili troškovima koji će se objaviti
3. Oslobađa djelatnost neke industrije ili skupine dobavljača od djelovanja općeg prava tržišnog natjecanja

(D) Ograničenje izbora i informacija raspoloživih potrošačima

Ovo bi se moglo dogoditi ako prijedlog:

1. Ograničava sposobnost potrošača da odluče od koga će kupovati
2. Smanjuje mobilnost potrošača između dobavljača robe ili usluga povećanjem

eksplicitnih ili implicitnih troškova promjene dobavljača

3. Značajno mijenja informacije koje kupci trebaju da bi mogli djelotvorno kupovati

2.1. *Dodjela isključivih prava (Kontrolni popis A1)*

Dodjela isključivog prava na proizvodnju određene robe ili pružanje određene usluge predstavlja osnivanje privatnog monopola. Povijesno gledano, dodjela isključivog prava često se događala u kontekstu “prirodnog monopola”³. Dodjela isključivih prava, posebice ako su ta prava dugotrajna, često se smatrala sredstvom poticanja značajnih ulaganja u infrastrukturu za koja nije vjerojatno da će se desiti bez poticaja koje daje zajamčeno tržište koje pruža dodjela isključivog prava. No, isključiva prava ponekad se upotrebljavaju u situacijama u kojima se opravdanje prirodnog monopola na njih ne primjenjuje.

Isključiva prava po mnogočemu su konačna prepreka za ulazak na tržište. Isključiva prava vjerojatno će imati za posljedicu monopolističke cijene i druge probleme povezane s ostvarivanjem tržišne snage. Takvi rezultati ne mogu se u potpunosti izbjeći propisima jer regulatorna tijela često ne uspijevaju postići ili postižu samo nisku razinu uspjeha u sprečavanju ostvarivanja tržišne snage i zaštite potrošača. Stoga takva prava trebaju biti ograničena i uspostavljena tek nakon pažljivog razmatranja cijena koje će se naplaćivati, trajanja prava i alternativnih načina za postizanje istih ciljeva.

2.2. *Zahtjevi za licencu ili dozvolu (Kontrolni popis A2)*

Licence ili dozvole potrebne za rad nužno ograničavaju ulazak na tržište. Zahtjevi za kvalifikacije mogu biti u obliku minimalnih standarda za formalno obrazovanje i / ili iskustvo, a mogu uključivati zahtjeve u vezi s dobrim karakterom. Na primjer, tzv. testovi “prikladan i odgovarajući” (“*fit-and-proper*”) uobičajena su pojava u financijama za službeno sudjelovanje na razinama poduzetnika i uprave. S vremena na vrijeme može se primijeniti test “javnog interesa” koji zahtijeva da potencijalni sudionici pokažu “potrebu” za dodatnom uslugom koju treba pružiti i, u nekim slučajevima, čak i da njihov ulazak ne bi imao negativan utjecaj na poslovanje postojećih sudionika u toj industriji. U ekstremnim slučajevima može postojati fiksni broj nositelja licence.

³. Monopol postoji kada se roba ili usluga mogu kupiti po umjerenj cijeni samo od jednog dobavljača. U “prirodnom monopolu” jedan dobavljač može proizvesti željeni output učinkovitije i uz niže ukupne troškove nego dva ili više dobavljača.

Zahtjevi za licencu ili dozvolu često su stroži nego što je to potrebno za zaštitu potrošača i mogu nepotrebno smanjiti izbor potrošača te stvoriti umjetnu nestašicu koja dovodi do povećanja cijena. Iako programi licenci obično imaju dobro argumentirane ciljeve zaštita potrošača, takve prepreke često imaju učinak zaštite postojećih proizvođača od tržišnog natjecanja. Treba paziti da zahtjevi za licencu i dozvolu ne postanu veći teret nego što je to potrebno za ostvarivanje željenih regulatornih ciljeva.

2.3. Ograničenja sposobnosti nekih vrsta dobavljača da isporučuju robu ili uslugu (Kontrolni popis A3)

Ponekad države ograničavaju sposobnost drugih vrsta dobavljača da sudjeluju u nekoj poslovnoj aktivnosti. Na primjer, neke države zahtijevaju da svi posrednici za kupoprodaju nekretnina pružaju niz usluga koje utvrdi država, i time se ograničava ili zabranjuje pružanje usluga od strane jeftinih posrednika koji nude minimalnu uslugu, ili posrednika koji traže naknadu za određenu uslugu.⁴ Takva su ograničenja često prevelika jer nepotrebno ograničavaju broj dobavljača, smanjuju tržišno natjecanje između dobavljača i rezultiraju većim cijenama ili manje poželjnim uvjetima ugovora za kupce.

Tamo gdje se nastoje ostvariti ciljevi regionalne politike ili malog poduzetništva, alternative manje štetne za tržišno natjecanje mogu uključivati niz izravnih subvencija i / ili porezne olakšice, povoljnije propise za male ili regionalne pružatelje usluga, ili upotrebu promidžbenih ili obrazovnih kampanja.

2.4. Značajno povećava troškove ulaska ili izlaska (Kontrolni popis A4)

Propisi koji podižu troškove ulaska na tržište ili izlaska s tržišta najvjerojatnije će destimulirati neke potencijalne nove igrače na tržištu i time smanjiti broj sudionika na tržištu s vremenom. Primjeri ove vrste regulative uključuju stroge zahtjeve ispitivanja proizvoda i zahtjeve udovoljavanja nepotrebno visokim obrazovnim ili tehničkim kvalifikacijama. Države ponekad djeluju tako da na najmanju mjeru svode učinke takvih zahtjeva na tržišno natjecanje osiguravanjem ciljanih izuzeća. Na primjer, proizvođači koji proizvode automobile u malim serijama često su izuzeti od aspekata propisa ispitivanja vozila, ili su podložni manje zahtjevnim protokolima ispitivanja.

⁴ V. http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm.

2.5. Ograničava geografski protok roba, usluga, kapitala i radne snage (Kontrolni popis A5)

Propisi ponekad ograničavaju protok robe, usluga, kapitala i/ili radne snage preko granica jurisdikcija, često kao instrument regionalne politike. Međutim, takva ograničenja na umjetan način smanjuju geografsko područje tržišnog natjecanja za nabavljanje robe ili usluga. To može smanjiti broj dobavljača i potencijalno dopustiti dobavljačima da ostvare tržišnu snagu i povećaju cijene.

Potencijalna ograničenja bi trebalo procjenjivati na temelju toga postoji li jasna veza između ograničenja i ostvarenja određenih ciljeva politike, jesu li ograničenja minimum potreban za ostvarenje cilja, upućuje li argumentirana analiza na to da će cilj politike biti ostvaren ograničenjima i jesu li ograničenja ograničena na konačan vremenski raspon putem izrazitih regulatornih odredaba.

Postoji značajan rizik da će se “privremene” zaštite razviti u kvazi-permanentne aranžmane kao rezultat značajnog lobiranja od strane dobavljača koji imaju koristi od ograničenja. Često će postojati superiorne dostupne alternative za postizanje regulatornog cilja, uključujući izravne subvencije i povoljan regulatorni tretman.

3. Postoje li ograničenja sposobnosti dobavljača da se natječu? (Kontrolni popis B)

Regulativa može na razne načine utjecati na sposobnost dobavljača da se natječu, od kojih ovdje nisu svi navedeni, uključujući ograničenja oglašavanja i marketinška ograničenja, utvrđivanje standarda za kvalitetu proizvoda ili usluga, kao i kontrole nad cijenama po kojima se roba ili usluge prodaju. Ta ograničenja mogu smanjiti intenzitet i dimenzije suparništva, što ima za posljedicu više cijene za potrošače i manju raznovrsnost proizvoda.

3.1. Kontrolira cijene po kojima se roba ili usluge prodaju (Kontrolni popis B1)

Države često reguliraju cijene u tradicionalno monopolističkim sektorima, kao što su komunalije. Te vrste kontrole cijena vjerojatno su korisne za potrošače i služe kao protuteža za nedostatak alternativa za potrošače. Međutim, kontrole cijena se ponekad primjenjuju i u situacijama u kojima postoje mnogi potencijalni dobavljači za iste potrošače. Kada se utvrde minimalne cijene, jeftinim dobavljačima se onemogućuje da osvoje udio na tržištu davanjem bolje vrijednosti potrošačima. Slično tome, kada se odrede maksimalne cijene, poticaji dobavljačima da budu inovativni pružanjem novih i/ili kvalitetnih proizvoda mogu se značajno smanjiti, i dobavljači mogu djelotvorno koordinirati svoje cijene oko maksimalne cijene.

Reguliranje minimalne cijene ponekad je odgovor na iznimno snažnu konkurenciju cijenama. U tim slučajevima reguliranje minimalne cijene općenito se smatra sredstvom zaštite malih dobavljača od “nepravednog” tržišnog natjecanja. Učinci takvih propisa o cijenama zahtijevaju pomno vrednovanje jer je vjerojatno da će rezultat biti više cijene za potrošače ili nezadovoljena potražnja. Propisi o maksimalnim cijenama često se uvode kao nužna posljedica ograničenja za ulazak na tržište. Alternativa je dozvoliti slobodniji ulazak na tržište.

3.2. Ograničava oglašavanje i marketing (Kontrolni popis B2)

Svrha propisa koji ograničavaju sposobnost dobavljača za oglašavanje ili marketing robe i usluga često je ograničavanje lažnog ili obmanjujućeg oglašavanja. Ponekad se ograničenjima oglašavanja namjerava smanjiti oglašavanje proizvoda ili usluga za koje se smatra da imaju društveno negativnu vrijednost ili da su podložni prevelikoj potrošnji. U nekim drugim slučajevima može biti ograničeno oglašavanje za neke “ranjive” skupine, kao što su djeca. Ograničenja ove vrste, kada se propisuju na način koji osigurava da nisu suviše široka, mogu imati značajne koristi za društvo.

Međutim, u mnogim slučajevima ograničenja oglašavanja i marketinga suviše su široka i nepotrebno ograničavaju tržišno natjecanje. Ograničenja oglašavanja i marketinga vjerojatno će izazivati osobite poteškoće za potencijalne nove poduzetnike na tržištu, budući da ona ograničavaju sposobnost novog poduzetnika na tržištu da informira potencijalne potrošače o svojoj prisutnosti na tržištu i o vrsti i kvaliteti robe i usluga koje je u stanju ponuditi. Propisi koji ograničavaju samo lažno i obmanjujuće oglašavanje često su izvediva alternativa.

3.3. Utvrđuje standarde kvalitete proizvoda koji pogoduju nekim dobavljačima nad drugima ili koji su iznad razine koju bi odabrali neki dobro obaviješteni potrošači (Kontrolni popis B3)

Propisi kojima se utvrđuju standardi često pružaju pogodnosti za potrošače i mogu pomoći u promoviranju novih vrsta proizvoda time što će osigurati kompatibilnost novih proizvoda različitih dobavljača. No, utvrđivanje standarda također može i pogodovati nekim dobavljačima nad drugima. Jedan od najčešćih primjera su ekološki propisi koji ograničavaju dopuštene emisije blago otrovnih tvari. Iako je ograničenje emisije često prikladno u svrhu zaštite javnog zdravlja, propisi mogu biti osmišljeni tako da nepravedno daju prednost malom broju dobavljača, na primjer zahtijevanjem određene tehnologije ili postavljanjem pretjerano strogih standarda kojima je proizvođačima s manjim resursima teško ili nemoguće udovoljiti. Još jedan primjer u kojem utvrđivanje standarda može imati značajan protutržišni učinak je taj gdje se za pojedine vrste proizvoda postavljaju

minimalni standardi kvalitete. Iza takvog postavljanja standarda često postoje razumni ciljevi, kao što je zaštita potrošača od rizika povezanih s uporabom proizvoda. Međutim, kada se neki potrošači radije odluče za niži trošak, a ne veću sigurnost, potreba za standardom je manje jasna. Dobrobit potrošača može se smanjiti takvim standardima budući da oni potrošače onemogućuju u kupnji jeftinije, manje kvalitetne robe koju bi oni htjeli, čak i kada su potpuno informirani o svim rizicima povezanim s takvom robom.

Često postoje alternative za strože propise o standardima proizvoda. Na primjer, kada se nastoje uvesti minimalni standardi iz razloga zaštite potrošača, umjesto toga može se zahtijevati objavljivanje određenih značajki proizvoda. Gdje se razmatraju velike promjene u emisijskim standardima, vlade mogu tražiti da se minimizira protutržišni učinak dopuštanjem trgovanja emisijskim pravima ili pružanjem privremene pomoći manjim dobavljačima kako bi im pomogli ispuniti nove zahtjeve.

3.4. Podiže troškove nekih dobavljača u odnosu prema drugima (Kontrolni popis B4)

S vremena na vrijeme propisi imaju neželjeni učinak povećanja troškova za neke dobavljače u odnosu prema drugima. Jedan izvor asimetrije troškova su propisi koji nepotrebno zahtijevaju uporabu jedne tehnologije proizvodnje umjesto druge. Drugi izvor su “klauzule o stečenim pravima” kojima se izuzimaju trenutni dobavljači od nekog propisa, ali se propis primjenjuje na nove sudionike na tržištu. Takvi aranžmani imaju znatan potencijal za narušavanje odnosa konkurenata unutar industrije povećanjem troškova nekih dobavljača u znatno većoj mjeri nego drugih. To može kočiti ulazak na tržište, smanjiti inovacije i smanjiti intenzitet natjecateljskog pritiska na tržištu. Iako stvaranje razlike u troškovima može biti štetno, ne tvrdi se da bi se propisima svakako trebalo nastojati zahtijevati jedinstvene (jednake) troškove dobavljača.

Kad se radi o profesionalnim kvalifikacijama, klauzule o stečenim pravima često se provode na temelju uvjerenja da je bogato praktično iskustvo praktičara od čijeg je osnivanja prošlo mnogo vremena primjerena zamjena za višu razinu formalne kvalifikacije. U odnosu prema proizvodnim tehnologijama, klauzule o stečenim pravima često se provode kako bi se osiguralo da će postojati dovoljno vremena da se amortiziraju nepovratni troškovi prethodnih ulaganja. Utjecaj klauzula o stečenim pravima protivom tržišnom natjecanju može se svesti na najmanju mjeru tako da se osigura da su one vremenski ograničene, a ne trajne. Općenitije govoreći, skeptičan pristup je prikladan za argumente u prilog klauzula o stečenim pravima, budući da te odredbe često štite stečene interese od potencijalne konkurencije.

4. Smanjuju li se poticaji dobavljača za natjecanje? (Kontrolni popis C)

Propisi mogu utjecati na ponašanje dobavljača ne samo mijenjanjem sposobnosti dobavljača da se natječu, nego i mijenjanjem poticaja za dobavljače da djeluju kao snažni suparnici. Dva glavna razloga zašto se dobavljači mogu natjecati s manje snage su, prvo, što neki propisi mogu imati efekt olakšavanja koordinacije između dobavljača i, drugo, da neki propisi mogu imati učinak smanjenja volje, sposobnosti ili poticaja potrošača da mijenjaju jednog dobavljača za drugog. Postoje i drugi razlozi zašto se dobavljači mogu natjecati manje snažno, npr. ograničenja u pogledu profita ili tržišnog udjela koja ograničavaju potencijalnu nagradu od natjecanja. Kartelsko ponašanje⁵ može se brže stvarati u samoregulatornim ili koregulatornim režimima, povećanjem razmjene outputa i informacija o cijenama dobavljača ili isključivanjem neke industrije ili sektora od dosega zakona tržišnog natjecanja. Karteli su štetni jer ograničavaju output i dižu cijene, što je loše za potrošače. Rizici od kartelske aktivnosti moraju se uravnotežiti s potencijalnim koristima od samoregulacije, kao što je brže izdavanje certifikata za nove tehnologije.

4.1. Samoregulacija i koregulacija (Kontrolni popis C1)

Kad neka industrija ili profesionalno udruženje preuzme punu odgovornost za reguliranje ponašanja svojih članova, bez podloge državnog zakonodavstva (često na poticaj vlade), upotrebljava se izraz "samoregulacija". Međutim, kada vlada daje zakonodavnu podlogu za pravila koja izrađuje bar djelomično industrija ili profesionalno udruženje, upotrebljava se izraz "koregulacija". Samoregulatorne i koregulatorne strukture mogu donijeti značajne pogodnosti time što osiguravaju da su tehnički standardi odgovarajući i da standardi napreduju s tehnologijom.

Međutim, te strukture mogu imati značajne učinke protivne tržišnom natjecanju. Posebice, industrija ili profesionalna udruženja često usvajaju pravila koja smanjuju poticaje ili prilike za snažno tržišno natjecanje između dobavljača robe ili usluga, kao što su ograničenja oglašavanja i pravila koja sprečavaju snižavanje cijena. Osim toga, neprimjereno strogi zahtjevi za kvalifikacije mogu smanjiti ulazak na tržište. Vlada bi trebala zadržati ovlasti da sprečava pokušaje industrije odnosno profesionalnih udruženja da upotrijebe regulatorne ovlasti na način protivan tržišnom natjecanju. To može uključiti osiguravanje da će bilo

⁵ Kartel postoji kad konkurenti sklope sporazum da će ograničavati tržišno natjecanje, na primjer određivanjem cijene, ograničavanjem ponude, podjelom dobiti ili namještanjem javnih natječaja, čime se povećava njihova zajednička dobit.

samoregulacija ili koregulacija svakako ostati podložne provođenju prava tržišnog natjecanja, ili da mjerodavne državne vlasti imaju pravo odobravati, ili odbiti odobriti, pravila udruženja i, prema potrebi, zamijeniti ih svojim pravilima ako udruženje nastavi predlagati neprihvatljiva pravila.

4.2. *Zahtjevi za objavu informacija o cijenama, outputima ili prodaji dobavljača (Kontrolni popis C2)*

Propisi koji od sudionika na tržištu zahtijevaju objavu informacija o razinama njihovih cijena ili outputa mogu značajno pomoći u stvaranju kartela, budući da je glavni zahtjev za djelovanje kartela taj da sudionici u kartelu mogu djelotvorno pratiti ponašanje svojih konkurenata (ili partnera s kojima su se udružili) na tržištu. Postoji veća vjerojatnost da će se karteli pojaviti kada postoji manje sudionika na tržištu, gdje su prepreke za ulazak velike, gdje su proizvodi dobavljača relativno homogeni i gdje su informacije o promjenama cijena ili outputa dostupne, bilo prije ili uskoro nakon promjene cijena ili outputa.

Propisi kojima se zahtijeva objavljivanje informacija kao što su razine cijena i outputa mogu se donijeti s ciljem poboljšavanja informacija za potrošače i, ponekad, mogu poboljšati učinkovitost tržišta. Međutim, kada je vjerojatno da će se stvoriti kartel, vjerojatnije je da će takvi zahtjevi imati neto negativan učinak. Postoje alternative za objavljivanje svih prikupljenih podataka. Kada se informacije prikupljaju ponajprije u svrhu kreiranja državne politike, može se desiti da uopće nema potrebe za njihovim objavljivanjem. Kada je svrha pomoći potrošačima ili dati opće statističke podatke, skupne statistike manje podupiru karteke od statistika posebnih za neke dobavljače.

4.3. *Izuzeca od općih zakona o tržišnom natjecanju (Kontrolni popis C3)*

U mnogim zemljama posebni dobavljači ili gospodarski sektori imaju koristi od izuzeca od općeg prava tržišnog natjecanja. U nekim slučajevima, ti sektori podliježu vlastitim, sektorskim zakonima tržišnog natjecanja. U drugim slučajevima, u tim sektorima ne postoje nikakva ograničenja za ponašanja protivna tržišnom natjecanju. Tamo gdje postoji značajno odstupanje od opće primjene prava tržišnog natjecanja, postoji jasan rizik od kartela, zlouporabe cijena i koncentracija protivnih tržišnom natjecanju⁶.

⁶ Koncentracija ili spajanje je kombinacija dvaju (ili više) prethodno samostalnih dobavljača u svrhu stvaranja jednoga većeg dobavljača.

Gdje je utvrđena specifična argumentacija za nastavak postojanja izuzeća, treba razmotriti način na koji se njihov djelokrug može svesti na minimum. Na primjer, zakonski monopol kojim se od svih proizvođača određene robe zahtijeva da robu prodaju licenciranom posredniku može biti inferioran u usporedbi sa sustavom koji omogućuje proizvođačima da se uključe u suradnički način prodaje, ali ih ne prisiljava da to učine.

5. Postoje li ograničenja na izbor i informacije dostupne potrošačima? (Kontrolni popis D)

5.1. Ograničava sposobnosti potrošača da odlučuju od koga će kupovati robu ili usluge (Kontrolni popis D1)

Propisi ponekad ograničavaju izbor na raspolaganju potrošačima. Na primjer, neki propis može ograničavati potrošače na kupnju medicinskih usluga u lokalnom okruženju. Takav propis može ograničiti kvalitetu zdravstvene skrbi i spriječiti te potrošače koji bi bili zainteresirani za putovanja (na primjer, u kliniku s kraćim listama čekanja ili s većim ugledom) da to i urade.

Ograničenja na izbor potrošača mogu biti štetna, budući da dobavljači koji ostaju mogu imati manje poticaja da zadovolje potrošače isporukom proizvoda željene kvalitete i cijene.

5.2. Smanjuje mobilnost potrošača povećanjem troškova nastalih zbog promjene dobavljača (Kontrolni popis D2)

Zbog propisa potrošači mogu biti više ili manje spremni promijeniti dobavljača time što propisi utječu na “troškove nastale zbog promjene dobavljača” – eksplicitne i implicitne troškove koje snose potrošači zbog zamjene jednog dobavljača drugim. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača mogu nastati iz raznih razloga, uključujući uvjete dugoročnog ugovora ili vezanje imovine za dobavljače na način koji čini promjenu dobavljača neprikladnom, kao u slučaju vezanja telefonskog broja za određenog pružatelja usluge. Kada su potrošači suočeni s visokim troškovima nastalim zbog promjene dobavljača, dobavljači mogu zaračunati više cijene za svoju robu ili usluge. Zbog toga dobavljači često nastoje stvoriti visoke troškove nastale zbog promjene dobavljača, ponekad promicanjem politika koje će osigurati da troškovi nastali zbog promjene dobavljača budu visoki.

Povoljan učinak na tržišno natjecanje zbog smanjenja ili eliminiranja troškova nastalih zbog promjene dobavljača može biti velik, i kreatori politike bi trebali nastojati izbjeći politike koje povećavaju troškove nastale zbog promjene dobavljača za potrošače. Kada postoji jasan rizik da bi mogli biti nametnuti troškovi nastali

zbog promjene dobavljača, dobro je uključiti u regulatornu strukturu odredbe koje će ograničiti ili zabraniti njihovu upotrebu. Treba s dužnom pažnjom osigurati da će se uzeti u obzir zakonski troškovi promjene dobavljača od strane potrošača.

5.3. *Iz temelja mijenja informacije potrebne kupcima da bi djelotvorno kupovali (Kontrolni popis D3)*

Kada se države dereguliraju i uvode tržišta koja ranije nisu postojala, od potrošača će se zatražiti da naprave izbor između proizvoda koje nikada ranije nisu kupovali. Jedan primjer u kojima se to događa je kupovanje električne energije od strane potrošača. Kada se potrošačima da pravo na odabir svog dobavljača na novim tržištima, može im biti teže procijeniti ponude i razlikovati dobre poduzetnike od loših. Opasnost koja može proizaći iz takvih situacija, u nedostatku zahtjeva za informacijama s obzirom na “novu” vrstu proizvoda, jest da će reforme zaostati zbog pritužbi potrošača o poduzetniku koji iskorištava neiskustvo potrošača.

U takvim okolnostima može biti bolje popratiti stvaranje novog tržišta stvaranjem zahtjeva za informacijama koji pomaže u pružanju referentne točke potrošačima za usporedbu ponuda.

6. Kada je odgovor “da”

Identificiranje propisa koji mogu neopravdano ograničavati tržišno natjecanje važan je prvi korak za poboljšanje kvalitete regulacije. Pitanja navedena u Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje pouzdana su osnova za utvrđivanje propisa koji mogu dovesti do učinka protivnog tržišnom natjecanju. Pod-točke u pojedinim pitanjima upućuju na glavne, ali ne isključive, načine koji mogu neopravdano ograničavati konkurenciju na tržištu.

Korištenjem Kontrolnog popisa vjerojatno će se zaključiti da samo manjina propisa nepotrebno ograničava tržišnu aktivnost. Međutim, kada Kontrolni popis upućuje na to da postoji potencijalno prekomjerno ograničenje tržišne aktivnosti, trebalo bi razmotriti obavljanje sveobuhvatnije ocjene učinaka na tržišno natjecanje. 4. poglavlje opisuje kako napraviti takvu ocjenu. 3. poglavlje raspravlja o tome kako uklopiti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje u vladine aktivnosti.

2. POGLAVLJE

KAKO TRŽIŠNO NATJECANJE KORISTI POTROŠAČIMA*

U ovom se poglavlju navode primjeri kako tržišno natjecanje pruža značajne koristi za potrošače.

Važan razlog za tržišne reforme je to što vlade svakako shvaćaju koje pogodnosti tržišno natjecanje donosi¹. Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje usmjeren je na davanje praktičnih alata državama za postavljanje granica za prevelika ograničenja tržišnog natjecanja. Prije upotrebe takvog alata vrijedno je razmotriti zašto je povećana konkurencija između poduzetnika cilj kojemu valja težiti.

Tržišno natjecanje među poduzetnicima može uroditi poboljšanjima u proizvodnoj učinkovitosti i donijeti novije i bolje proizvode potrošačima putem inovacija, što dovodi do povećanja gospodarskog rasta i dobrobiti potrošača. Općenito govoreći, tržišno natjecanje između dobavljača vodi nižim cijenama i većem izboru. Jedan od najboljih načina za razumijevanje tih koristi su primjeri. Odabrani primjeri navode se u Okviru 1. Tim primjerima namjeravaju se ilustrirati opće prednosti tržišnog natjecanja, a da se nužno ne usmjerava na regulatorna ograničenja.

* Primjere u ovom poglavlju pripremio je Vivek Ghosal.

¹ U mnogim dereguliranim djelatnostima kao što su telekomunikacije, električna energija i zračni prijevoznici, jedna od koristi od tržišnog natjecanja koja se osobito isticala je da bi ono naposljetku smanjilo prevelike kapacitete koji su izgrađeni u reguliranom režimu, što vodi do veće učinkovitosti u proizvodnji i nižih cijena za potrošače. Muris (2002) ističe činjenicu da, budući da se u cijelom svijetu mnoge djelatnosti privatiziraju ili liberaliziraju, države jasno prepoznaju koristi od tržišnog natjecanja.

Okvir 1. Primjeri koristi za potrošače od tržišnog natjecanja

1. Otpremne luke.

Argentina je započela privatizaciju nekih lučkih usluga u 70-im godinama 20. stoljeća. Ta faza privatizacije nije bila jako uspješna u pogledu produktivnosti. Javne investicije u infrastrukturu ostale su niske, sustav je bio suviše reguliran, a lučke institucije neadekvatne. U 90-im godinama privatnim poduzetnicima bilo je dopušteno obavljanje djelatnosti javnih luka i gradnja novih luka ili ulaganje u njihovu infrastrukturu. U slučaju luke u Buenos Airesu, šest njezinih terminala dano je u koncesiju petorici različitih privatnih poduzetnika, a Lučka uprava je zadržala vlasništvo nad infrastrukturom (tzv. *landlord port model*). Kao rezultat reformi, rukovanje teretom povećalo se između 1990. i 1995. god. za 50%, produktivnost rada skočila je za 275%, a argentinske luke postale su najjeftinije luke u Latinskoj Americi. Godine 1997. rukovanje teretom u luci Puerto Nuevo premašio je ono u Santosu (Brazil), najvećoj luci u Južnoj Americi. Strani poduzetnici sudjelovali su u izgradnji novih luka, kao u slučaju terminala u luci Zarate.

Izvori:

Lourdes Trujillo i Tomás Serebriziky. "Ocjena reforme luka u Argentini: ishodi i budući izazovi," Svjetska banka, 2004.

http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf

"Infrastruktura u trgovini i gospodarski razvoj," Izvješće o svjetskoj trgovini, Svjetska trgovinska organizacija, 2004.

http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. Maloprodajne trgovine.

Učinci povećane konkurencije u trgovinama mješovitom robom i na ostalim maloprodajnim mjestima zabilježeni su u nekoliko studija. Za američko tržište, Hausman i Liebttag napominju da, kada Wal-Mart prvi put ulazi na neko tržište, njegove cijene su između 10% i 25% niže za iste proizvode u usporedbi s velikim trgovačkim lancima, kao što su Kroger, Publix, Target i drugi. Nakon što je Wal-Mart otvorio trgovine u blizini supermarketa Kroger u Houstonu, prodaja u Krogeru opala je za 10%, iako su njegove cijene snižene nakon dolaska nove konkurencije. Taj efekt pokazuje da je potrošačima dolazak Wal-Marta koristio. Ostale prednosti tržišnog natjecanja koje su povezane s pojavom supermarketa s hranom uključuju: (a), nove proizvode i veću raznovrsnost robe u trgovinama, (b) renoviranje trgovina tako da one dobiju šire prolaze između policica, bolje osvjetljenje i raspored proizvoda, (c) povećanje broja blagajni. Napori na sprječavanju otvaranja takvih trgovina propisima spriječili bi postizanje pogodnosti za potrošače u obliku nižih cijena.

Izvori:

Jerry Hausman i Ephraim Liebttag. "Koristi za potrošače od povećane konkurencije u trgovačkim centrima: mjerenje efekta Wal-Marta."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

“Wal-Mart privlači potrošače nižim cijenama od konkurenata.” *The Washington Post*, 16. prosinca 2005.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Željeznice.

Lalive i Schmutzler (2007.) istraživali su efekte uvođenja tržišnog natjecanja za lokalno tržište putničkog željezničkog prometa u njemačkoj saveznoj državi Baden-Württemberg (jednoj od najvećih njemačkih država) u razdoblju od 1994. do 2004. Utvrdili su da, dok je DB Regio još uvijek bio dominantan operater deset godina nakon uvođenja reformi, njegovi konkurenti, NE-operateri, proširili su svoj tržišni udjel s otprilike 3% na početku reforme na 13,2% u 2004. godini. Utvrdili su da se učestalost usluga u Baden-Württembergu značajno povećala između 1994. i 2004. god. i da se učestalost usluga na linijama koje su se kupovale u uvjetima konkurencije razvijala povoljnije nego kod onih koje nisu bile u takvim uvjetima. Utvrdili su sljedeće: (1) povećanje ukupnog prijevoza od 29%; (2) mnogo snažnije povećanje u konkurentnoj skupini (45% za razliku od 22% u kontrolnoj skupini); i (3) povećanje sa 19 na 39 u broju željezničkih linija na kojima su operateri bar djelomično bili konkurenti poduzetnika DB Regio. Općenito bi se moglo zaključiti da je uvođenje više tržišnog natjecanja rezultiralo većom količinom (učestalosti usluga), kao i povećanjem pogodnosti za potrošače koje donosi veća učestalost.

Izvor:

Rafael Lalive i Armin Schmutzler. “Istraživanje efekata konkurencije za tržišta željezničkih tržišta,” Sveučilište u Zürichu, veljača 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Cestovni promet.

Postoje dokazi o efektima od promjene u cestovnim propisima o teretnom prijevozu na zapošljavanje u Francuskoj. U toj zemlji je vlada bivšeg premijera Balladura eliminirala prethodno postojeći zahtjev da je potrebna vladina dozvola za prijevoz robe na udaljenost veću od 150 km. Nakon reforme cijene cestovnog prijevoza su pale, kao i marže, što je upućivalo na to da je došlo do visoke rente u tom sektoru. Što se tiče zapošljavanja u ovom sektoru, zapošljavanje je prije reforme raslo po stopi od 1 do 1,5% godišnje. U godinama nakon reforme zapošljavanje je poraslo na 5%, a sada raste za oko 4% godišnje. Bilo je štrajkova (1992., 1995.) zbog reforme i načina njezine provedbe. No, prema Cahucu i Kamarzu (2005.), neto učinak je bio otvaranje novih radnih mjesta.

Izvori:

OECD. “Nacrt sažetka rasprave Okruglog stola o tržišnom natjecanju i regulativi u odvijanju.” Radna skupina br. 2 za tržišno natjecanje i regulativu, listopad 2007. (v. primjedbe Francis Kramarza, str.16.)

Cahuc, Pierre i Francis Kramarz. “De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle,” Izvješće ministru gospodarstva i ministru rada, lipanj 2005., La Documentation Française, Pariz.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. Automobilski dijelovi.

Warren-Boulton i Daniel Haar (2007.) daju procjene iznosa ekonomskih koristi za potrošače od konkurencije na tržištu automobilskih dijelova koji stradaju kod sudara. Oni pokazuju da potrošači imaju koristi na dva načina kada Keystone (ili neki drugi prodavač konkurentnih dijelova) ulazi na tržište s konkurentnom alternativom za dio proizvođača izvorne opreme (OEM). Razmatraju dva učinka: (a) cijena Keystonea obično je manja od cijene OEM, i (b) ulazak i konkurencija Keystonea obično rezultiraju time da OEM smanji svoju cijenu. Njihovi proračuni pokazuju da su u prosjeku: (a) cijene automobilskih dijelova Keystone oko 26% niže od cijene OEM dijelova protiv kojih se natječu, i (b) cijene OEM dijelova smanjene za oko 8% s obzirom na ovu konkurenciju. Propisi kojima se zahtijeva upotreba OEM dijelova mogu štetiti potrošačima.

Izvor:

Frederick R. Warren-Boulton i Daniel E. Haar. "Procjena koristi za potrošače od tržišnog natjecanja na tržištu automobilskih dijelova." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007. <http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. Objavljivanje knjiga.

Ugovor o neto cijeni knjiga (NBA), koji je postojao prije 1997. god., sprečavao je knjižare u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj da prodaju knjige ispod cijene koju je odabrao izdavač. Nakon što je NBA ukinut, "košarica" najprodavanijih knjiga je, u prosjeku, pojeftinila za 28 posto. Odmah nakon ukidanja NBA, pala je cijena 41 posto knjiga. Šest godina kasnije, u 2006. god., 52 posto knjiga prodavano je po diskontnim cijenama. Ostale pogodnosti uključivale su, na primjer, sljedeće: (a) rast objavljenih novih naslova knjiga povisio se s prosjeka od 3 posto godišnje na više od 4 posto; (b) povećan izbor knjiga u trgovinama i poboljšane usluge kupcima.

Izvor:

"Koristi od tržišnog natjecanja: neki ilustrativni primjeri iz Ujedinjenog Kraljevstva." <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Stanovanje.

Atterhög (2005.) upotrebljava podatke za istraživanje učinaka na stanarine i kvalitete usluga stanovanja od privatizacije stanova od strane općinskih stambenih poduzeća smještenih izvan gradskih područja u Švedskoj. On smatra: (a) da je na nekoliko tržišta više konkurencije dovelo do niže stanarine, uz smanjenje u rasponu od 2% do 5%, i (b) u prosjeku, nije bilo značajne promjene u kvaliteti usluga stanovanja zbog privatizacije. Rezultati u smislu kvalitete stanova bili su različiti od jednog vlasnika do drugog.

Izvor:

Atterhög, Mikael. "Povećano tržišno natjecanje na švedskom stambenom tržištu i njegov učinak na stanarine i kvalitetu stambenih usluga za domaćinstva," publikacija *Housing, Theory and Society*, 22. dio, br. 1., 32.-49., 2005.

<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Burza.

Monopolistički operater burze, Australian Securities Exchange (Australaska burza vrijednosnih papira) počela je davati burzovnim mešetarima popuste na naknadu pod prijetnjom konkurencije dvaju rivala iz inozemstva - Liquidnet i AXE - koji planiraju pokrenuti poslovanje u Australiji. Liquidnet kotira na američkoj burzi, a AXE ECN ima podršku burze Novog Zelanda i velikih brokerskih kuća Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie i Merrill Lynch. AXE i Liquidnet promiču alternativne sustave trgovanja među različitim tržištima, ili izvanburzovno trgovanje između fond menadžera, koji čine oko 30 posto svih trgovanja kapitalom.

Izvor:

“Burza reže naknade dok se konkurenti naviruju.” *The West Australian*, 25. kolovoza 2007.
<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Zračni prijevoznici.

Prije 90-ih godina 20. stoljeća, zrakoplovno tržište EU-a bilo je izrazito regulirano u smislu pristupa rutama i cijena zračnih prijevoznika. Sporazumi između država članica ograničavali su pristup tržištima i često su dopuštali samo jednom zračnom prijevozniku da pruža usluge na ograničenom broju utvrđenih linija. Tijekom 1990-ih godina, domaća su se tržišta otvorila i naposljetku postala slobodna za natjecanje sa svim zračnim prijevoznicima s licencom EU-a. Osnovani su niskotarifni zračni prijevoznici kao rezultat većih mogućnosti za natjecanje. Neki od rezultata povećane konkurencije su sljedeći: (a) tradicionalni prijevoznici počeli su pružati usluge kao što su on-line rezervacije i jednostavnost cijena kako bi se mogli natjecati s niskotarifnim prijevoznicima. Pojednostavljena struktura cijena daje niže cijene, veću fleksibilnost i više mogućnosti izbora za kupce. Na primjer, uklonjena su ograničenja kupnje karte unaprijed i poticanja noćenja u mjestu odredišta subotom, (b) snižavanja cijena bila su značajna. Prosječne najniže redovne cijene EU prijevoznika nominalno su pale za 75%, (c) frekvencija europskih letova povećana je za 78%. Tijekom tog razdoblja, frekvencija domaćih letova više se nego udvostručila, i (d) došlo je do porasta u raznolikosti usluga. Prosječan broj zrakoplovnih kompanija koje posluju na rutama koje su uzete kao uzorak povećan je sa 3 na 4 između 1992. i 1997., te se i dalje povećava u 2003. godini.

Izvor:

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. Kabelska televizija.

Američka Federalna komisija za komunikacije (FCC) nedavno je zabranila isključive ugovore između tvrtaka za kabelsku televiziju i apartmanskim naselja u korist dopuštanja tržišnog natjecanja u takvim slučajevima. Procjena FCC-a je da bi se cijene pretplate mogle smanjiti za čak 30%. Osim utjecaja na cijene, stanovnici apartmana će sada imati veći izbor pružatelja usluga za koje se, u uvjetima povećane konkurencije, očekuje da će se natjecati pružanjem raznovrsnijih paketa i poboljšanom kvalitetom

usluge.

Izvori:

“Pravila za povećanje izbora i tržišnog natjecanja među isporučiteljima video usluga za potrošače koji žive u zgradama s više poslovnih ili stambenih jedinica.” Federalna komisija za komunikacije, 2007. <http://www.fcc.gov/>

U stvari ugovora o isključivim uslugama ili pružanju video usluga u zgradama s više poslovnih ili stambenih jedinica i drugim stambenim naseljima, 2007 WL 3353544 (F.C.C.) (13. studenoga 2007.), a podržalo ga je Nacionalno udruženje za kabelsku televiziju i telekomunikacije. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009.).

“Apartmanska naselja mogu imati koristi od parnice FCC-a protiv ugovora o kabelskoj televiziji.” Mortgage News Headlines, 21. listopada 2007.

http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. Telekomunikacije.

(A). Rast tržišta mobilne telefonije predstavlja značajan izazov u smislu konkurencije za usluge fiksnih linija. I telefoniranje preko interneta (VoIP) preobražava lokalno telekomunikacijsko tržište gotovo jednako brzo. Prema novom izvješću što ga je objavila britanska telekomunikacijska konzultantska tvrtka Balancing Act, trošak telefoniranja iz Afrike u Europu i u Sjevernu Ameriku drastično je opao pod pritiskom jeftinijih cijena koje nude mala nova poduzeća (start-up) koja nude VoIP usluge u Africi. U istraživanju koje je obuhvatilo većinu pružatelja telekomunikacijskih usluga, Balancing Act je otkrio da su 2005. godine gotovo svi afrički pružatelji telekomunikacijskih usluga naplaćivali 1,00 ili više USD po minuti u razgovorima prema glavnim međunarodnim destinacijama. Godine 2006. samo 19 ih je još uvijek naplaćivalo tu cijenu. U 2007. godini više od polovice za ove pozive naplaćuje 0,25 USD, i to u veoma različitim zemljama, od Alžira do Kenije.

Izvor:

“Afrika: tarife su se preokrenule naopako, VoIP se povećava.” 8. ožujka 2007., *Economist Intelligence Unit*.

http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4

(B). Godine 1995. vlada Singapura izdala je licencu za drugog pružatelja usluga mobilne telefonije da bi počeo sa svojim uslugama u 1997. Ta odluka pokazivala je vladinu namjeru da poveća pritisak konkurencije na SingTel u pripremi za povećanu međunarodnu konkurenciju i ekspanziju. MobileOne ušao je na tržište u travnju 1997. god. i privukao oko 30% tržišta, a cijene su unutar godine dana opale za oko 50-70%. Raspon i kvaliteta usluga značajno su se poboljšali i tržište se brzo razvijalo, a stopa penetracije mobilnih telefona podigla se sa 14% na početku 1997. god. na 25% na kraju godine i približila se broju od 30% krajem 1998.

Izvor:

Singh, Kulwant. “Usmjereno tržišno natjecanje u djelatnosti telekomunikacija u Singapuru,” publikacija *Industrial and Corporate Change*, svezak 7., br. 4., 1998., str. 585.-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

3. POGLAVLJE

UKLAPANJE OCJENE UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE U RAD DRŽAVNIH VLASTI*

U ovom se poglavlju raspravlja o tome kako se ocjena učinaka na tržišno natjecanje može djelotvorno uključiti u aktivnosti državne vlasti.

1. Uvod

Kako smo vidjeli, ocjena učinaka na tržišno natjecanje je proces vrednovanja državnih propisa, pravila i/ili zakona u svrhu (1) utvrđivanja koji od njih mogu nepotrebno kočiti tržišno natjecanje i (2) preoblikovanja utvrđenih propisa, pravila i/ili zakona na takav način da se tržišno natjecanje neopravdano ne sprečava. Za djelotvorno uklapanje ovog procesa u vladino djelovanje i institucije realno je potrebno razmotriti sljedećih pet tema:

- Za koje politike je potrebna ocjena tržišnog natjecanja?
- Kada u procesu izrade politike treba obaviti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje?
- Tko treba biti odgovoran za izradu nacрта i reviziju ocjene učinaka na tržišno natjecanje?
- Kako kreatori politike mogu bez odgovornosti za kvalitetu regulative ili tržišno natjecanje dobiti poticaje za izradu odgovarajuće ocjene?
- Koja su sredstva potrebna za ocjene učinaka na tržišno natjecanje?

* Ovo poglavlje napisao je Sean F. Ennis.

Iz onoga što slijedi postat će jasno da ne postoji jedinstven ili jednostavan recept za institucionalnu provedbu ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Primjenjiva rješenja će se vjerojatno značajno razlikovati u različitim područjima nadležnosti (jurisdikcijama), s obzirom na razlike među područjima nadležnosti i državama u vezi sa stvarima kao što su u kojoj mjeri postoji federalni sustav, kadrovski kapaciteti i političko okruženje. Iako se ovaj alat oslanja na postojeće iskustvo kako bi identificirao potencijalne mogućnosti, te mogućnosti ne treba smatrati konačnima.

2. Za koje politike je potrebna ocjena tržišnog natjecanja?

Dubina ocjene učinaka na tržišno natjecanje trebala bi biti razmjerna veličini potencijalnih negativnih učinaka neke politike na tržišno natjecanje. Kontrolni popis za tržišno natjecanje omogućuje brzi pregled politika, tako da se one s potencijalnim neopravdanim učinkom na tržišno natjecanje mogu brzo identificirati i podvrgnuti daljnjoj ocjeni. Većina pojedinačnih zakona ili drugih propisa nema taj potencijal. Slijedom toga, za većinu njih nije potrebna detaljna ocjena tržišnog natjecanja.

Zakoni, propisi i pravila. Politike koje mogu biti podložne ocjeni učinaka na tržišno natjecanje uključuju zakone, propise i pravila pomoću kojih se provode zakoni ili propisi. Ne podvrgavaju sve jurisdikcije svoje zakone ocjeni učinaka na tržišno natjecanje, ali one koje su imale najviše uspjeha s tom ocjenom upravo su one koje su to uradile. (Vidjeti Okvir 1.)

Nove i postojeće politike. Neke države pristupaju ocjeni učinaka na tržišno natjecanje time što razmatraju i nove i postojeće politike. To je najdjelotvorniji način općeg poboljšanja konkurentne klime, ali zahtijeva veliku političku volju. Druge države provele su oblik ocjene učinaka na tržišno natjecanje usmjeren isključivo na nove politike.

Nacionalno, regionalno, lokalno. Postoji snažna ekonomska argumentacija za obavljanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Ocjena učinaka na tržišno natjecanje odnosi se na sve vladine politike koje mogu neopravdano, odnosno nepotrebno ograničavati tržišno natjecanje. Politike koje stvaraju takva ograničenja ponekad se nameću na nacionalnoj razini, ali također mogu nastati na regionalnoj ili lokalnoj razini. Na primjer, politike nepovoljne za tržišno natjecanje u pružanju usluga taksija često se nameću na lokalnoj razini, dok se regulativa kojom se uređuje rad profesionalaca štetna za potrošače često pojavljuje na regionalnoj razini.

Okvir 2. Reforme australske nacionalne politike tržišnog natjecanja

Nakon završetka izvješća Hilmerovog povjerenstva 1993. godine, koje je pozivalo na veću mikroekonomsku otvorenost s osobitim osvrtom na pro-kompetitivne reforme, vlade australskih država su se 1995. god. dogovorile o programu u sklopu kojega će se pregledati i revidirati propisi koji ograničavaju tržišno natjecanje i koji nisu bili u interesu javnosti. Rezultat toga reformskog programa bilo je identificiranje 1700 zakona koje je trebalo pregledati. Zakoni su pregledani na nacionalnoj i državnoj ili teritorijalnoj razini, pri čemu je većina pregleda dovršena do 2001. godine. Nacionalna vlada ponudila je financijska sredstva kako bi pomogla državnim i teritorijalnim vlastima pokriti troškove prilagodbe koji su mogli nastati zbog revizija zakona. Program je imao veliko značenje jer je sustavno identificirao postojeće zakone i propise koje je bilo potrebno preispitati i zato što je, od provedbe programa, australsko gospodarstvo među uspješnijima u OECD-u.

3. Kada u procesu izrade politike treba obaviti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje?

Nove politike. Ocjene učinaka na tržišno natjecanje mogu pozitivno pridonijeti koncepciji novih politika i u idealnom slučaju trebalo bi ih provesti *rano* u procesu izrade politike, prije nego što se odluči o tome kako pristupiti nekom izazovu politike. Kada postoji mogućnost da će neka predložena politika ograničavati tržišno natjecanje, vrijedno je potražiti savjet vladinih stručnjaka za tržišno natjecanje rano tijekom procesa izrade politike kako bi se utvrdilo mogu li se razviti neke alternative koje će postići regulatorne ciljeve uz manje narušavanja tržišnog natjecanja.

Postojeće politike. Većina postojećih politika nije podvrgnuta ocjeni učinaka na tržišno natjecanje. Pri tome je kritično pitanje određivanja prioriteta politika koje treba pregledati prve, budući da je gotovo neizbježno da postoji veća vjerojatnost da će neke postojeće politike nepotrebno imati negativan učinak na tržišno natjecanje u usporedbi s drugima. Na primjer, u Australiji, u vrijeme dok su se provodili Nacionalni pregledi tržišnog natjecanja, utvrđeno je da postoje stotine vladinih politika koje ograničavaju tržišno natjecanje. Australija je odredila koje od tih politika treba prioritetno pregledati. Tamo gdje je utvrđeno da ima problema, revizija je provedena u gotovo svim slučajevima.

4. Tko treba biti uključen u izradu nacрта i reviziju ocjene učinaka na tržišno natjecanje?

Kako bi se osiguralo da će se učinci na tržišno natjecanje razmotriti na pravilan način, vladino tijelo koje izrađuje politiku o kojoj se radi trebalo bi provesti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Tako pravi kreatori politike u odgovarajuće vrijeme postavljaju mjerodavna pitanja koja su nužna za promptnu i djelotvornu izradu politika koje na pravi način bilježe učinke na tržišno natjecanje.

Međutim, kreatori politike “na prvoj liniji” možda neće ozbiljno shvatiti proces ocjene učinaka na tržišno natjecanje ako njihov rad ne pregleda i netko izvana. “Čuvari” regulative (*gatekeepers* – tijela za regulatorni nadzor), dužnosnici ili službenici koji posjeduju stručnost u pogledu tržišnog natjecanja, kao oni koji rade pri tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, ili neke kombinacija toga dvoga mogu obaviti te preglede.

Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu Ured za pravedno trgovanje (*Office of Fair Trading* - OFT), tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, odgovorno je i za izradu smjernica za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje i za pregled učinaka novih politika na tržišno natjecanje.¹ OFT obavlja te dužnosti zajedno s regulatornim tijelom, tzv. Better Regulation Executive (BRE). U svrhu promicanja zajedničkih metoda rada i razumijevanja, mali broj službenika OFT-a dijelom radi u OFT-u, a dijelom u BRE.

Dovršavanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje koja je sveobuhvatnija od one koja se traži prema Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje obično bi uključivalo sposobnosti povezane s definicijom tržišta i analizom tržišnog natjecanja. Iz tog razloga neke zemlje zahtijevaju da njihova tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pregledaju svaki novi zakon ili propis za koji se očekuje da će imati učinak na gospodarstvo prije donošenja odredbe odnosno propisa o kojima se radi.

Na primjer, u Meksiku tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja mora pregledati sve nove podzakonske propise s potencijalnim učincima na tržišno natjecanje. U Koreji je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja odgovorno za pregled odabranih novih propisa. U Mađarskoj se od tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zahtijeva da dostavi svoje očitovanje o novim propisima.

Mnoge druge zemlje održavaju horizontalne konzultacije prije usvajanja novih propisa. Takve konzultacije su uspješnije kada se ocjenjivači za tržišno natjecanje mogu rano uključiti u taj proces i kada se od njih ne zahtijeva da dostave svoje očitovanje na sve politike, ali se mogu uključiti u situacijama u kojima smatraju da može postojati značajan potencijalni problem.

Stupanj neovisnosti tijela za pregled također je važan. Na primjer, u Australiji je 1995. godine osnovano novo tijelo za nadgledanje revizija Nacionalne politike tržišnog natjecanja za nacionalne i državne ili teritorijalne zakone i propise. To tijelo, Nacionalno vijeće za tržišno natjecanje, posebno je i neovisno i od ureda za

¹ Smjernice OFT iz 2006. god. dosljedno se pridržavaju smjernica OECD-a. V.: <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

regulatorni nadzor za pregled novih propisa i od tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.² Uspjeh Australije zorno pokazuje vrijednost neovisnih tijela koja pregledavaju zakone i propise.

Uključivanje tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ili drugoga vladinog tijela u postupak ocjene učinaka na tržišno natjecanje ne bi trebalo sprečavati nikakvo naknadno pravno djelovanje vlade prema zakonima o tržišnom natjecanju tog područja nadležnosti. Ocjene učinaka na tržišno natjecanje se po definiciji temelje na predviđanjima, a često se pokaže da predviđanja u stvarnom životu podcjenjuju štete od konkurencije ili precjenjuju koristi od konkurencije.

5. Kako kreatori politike mogu bez odgovornosti za kvalitetu regulative ili tržišno natjecanje dobiti poticaje za izradu odgovarajuće ocjene?

Kreatori politike koji izrade novi propis mogu imati poticaj da ne prikažu u dovoljnoj mjeri potencijalne probleme tržišnog natjecanja povezane s predloženim propisom. Oni mogu uočiti da identificiranje potencijalnog problema tržišnog natjecanja ili savjetovanje s nekom vanjskom agencijom kao što je tijelo za regulatorni nadzor ili tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja jednostavno za njih stvara više posla bez velike koristi. Stoga je važno naglasiti kreatorima politike da ocjena učinaka na tržišno natjecanje poboljšava njihov proizvod, tj. politiku koju stvaraju.

Postoji više opcija za pojačavanje poticaja za kreatore politike da prihvate i pravilno provedu ocjene učinaka na tržišno natjecanje, kao i za njihove vještine za obavljanje te zadaće. Te opcije uključuju:

- Uključivanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u Analizu regulatornog učinka (Regulatory Impact Assessment, RIA);
- Financijske nagrade; i
- Obuku o najboljoj praksi.

Uključivanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u RIA-u. RIA je formalizirani postupak preispitivanja propisa čija je svrha da se osigura da će oni postići njihove namjeravane ciljeve politike. Općenito, cilj RIA-e je da koristi od nekog propisa budu veće od njegovih troškova. RIA je djelotvornija kada je kao njezin element uključena ocjena učinaka na tržišno natjecanje. To je tako zbog toga

² Više detalja može se naći na portalu:
<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

što dinamična, prema tržišnom natjecanju orijentirana razmatranja prisutna u ocjeni učinaka na tržišno natjecanje pružaju važne uvide u nastojanja kreatora politike da utvrde nadmašuju li koristi od određenog propisa njegove troškove. Davanje tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja određene uloge u tom području također može smanjiti potrebu da regulatorne agencije odnosno čuvari regulative osiguraju dodatnu obuku svom osoblju.³

Financijske nagrade. Budući da je Australija federalni sustav, provođenje Nacionalne politike tržišnog natjecanja (NCP) na državnoj ili teritorijalnoj razini zahtijevalo je suglasnost država. Australaska vlada izvršila je značajna plaćanja državama i teritorijima, koja se sastoje od plaćanja po stanovniku na temelju toga u kolikoj mjeri su pregledi i revizije zakona i propisa bile dovršene. “Plaćanja NCP-a su sredstvo kojim se koristi od reforme raspodjeljuju na cijelu zajednicu. Plaćanjima se priznaje da, iako su države i teritoriji odgovorni za značajne elemente NCP-a, velik dio izravne financijske koristi vraća se australskoj vladi u obliku povećanja poreznih prihoda koji su posljedica veće gospodarske aktivnosti.”⁴

Plaćanja državama i teritorijima su značajna. U Tablici 1. navedena su plaćanja za NCP od uvođenja NCP-a.⁵

³ Više detalja o tome kako uključiti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje u RIA može se naći u 3. poglavlju, koje slijedi, i DAF/COMP/(2007)8/REV1, “Integriranje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u analizu regulatornog učinka” (“Integrating competition assessment into regulatory impact analysis”)

⁴ V. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

⁵ V. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Tablica 1. Godišnja plaćanja za NCP koja su primile pojedine jurisdikcije
(u milijunima AUD)

Jurisdikcija	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (b)	(a) (b)	(b) (c)
Novi Južni Wales	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Victoria	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Queensland	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Zapadna Australija	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
Južna Australija	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Tasmanija	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Sjeverni Teritorij	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Ukupno	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Izvor: Nacionalno vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja

(a) Iz dokumenata o konačnom ishodu proračuna.

(b) Plaćanja svakoj jurisdikciji uzimaju u obzir primjenu stalnih odbitaka i otkazivanja.

(c) Nj.E. P. Costello (ministar financija) 2005., 'Plaćanja državama i teritorijima za Nacionalnu politiku tržišnog natjecanja 2005.', priopćenje za medije, 15. prosinca 2005.

Napomena 1: Ukupni iznosi nisu uvijek potpuno precizni zbog zaokruživanja.

Napomena 2: Brojevi do i uključujući 1999-2000. god. uključuju financijske potpore.

Iako su plaćanja značajna, australska vlada procijenila je da su godišnje koristi za gospodarstvo 2,5% udjela u BDP-u, ili 20 milijardi AUD, zbog poboljšanja produktivnosti i rebalansa cijena u mnogim različitim sektorima u kojima se provela NCP i s njom povezane reforme.⁶

⁶ V. Komisija za produktivnost (2005.) *Review of National Competition Policy Reforms*, Izvješće o ispitivanju Komisije za produktivnost br. 33., 28. veljače. V. <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. U pregledu je zabilježeno da je teško empirijski uspostaviti izravne uzročno-posljedične veze. Štoviše, mjerenje neto učinaka u ovom području osobito je složeno.

Najbolja praksa. Organiziranje obuke o najboljoj praksi za dužnosnike koji kreiraju politiku i odrađuju ili kontroliraju taj posao od presudne je važnosti za uspjeh programa ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Mnogi kreatori politike specijalizirali su se u području koje nije povezano s učincima na tržišno natjecanje ni s ekonomskom znanosti. Od takvih službenika ne može se očekivati da će na odgovarajući način ocjenjivati problematiku tržišnog natjecanja bez posebne obuke. U tome mogu pomoći tijela za tržišno natjecanje, tijela za regulatorni nadzor ili OECD.

6. Koja su sredstava potrebna za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje?

Sredstva potrebna za djelotvoran program ocjene učinaka na tržišno natjecanje mogu biti relativno mala. Na primjer, kada je u Ujedinjenom Kraljevstvu proveden njihov program ocjene učinaka na tržišno natjecanje, dva člana osoblja iz OFT-a imala su vrlo aktivnu ulogu, i samo vrlo mali postotak od približno 400 pregledanih propisa godišnje bilo je podvrgnuto detaljnom preispitivanju. Ostatak je bio ocijenjen pomoću filtra tržišnog natjecanja, sličnog Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje razmatranom u 1. poglavlju, koji je omogućio službenicima da brzo dijagnosticiraju postoji li velika mogućnost da će iz politike proizaći problemi za tržišno natjecanje.

Dakako, program ocjene učinaka na tržišno natjecanje može također imati koristi od visoke razine osiguranih sredstava. Australijski primjer zorno pokazuje dalekosežan pristup s velikim dodijeljenim sredstvima koji je promicao vrlo snažne gospodarske rezultate.⁷

⁷ V. OECD (2006) Economic Survey of Australia, Policy Brief. (OECD-ova Ekonomska analiza Australije, Sažetak politike) (2006). "Makroekonomski rezultati u posljednje vrijeme i dalje su dojmivi: rast bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) od prijelaza tisućljeća u prosjeku je bio viši od 3% godišnje i, uključujući koristi za trgovinske uvjete, rast realnog bruto domaćeg dohotka u prosjeku je bio viši od 4%, među malim brojem zemalja OECD-a koje su ostvarile takav brzi rast; stopa nezaposlenosti opala je na oko 5%, što je bila njegova najniža razina od 70-ih godina 20. stoljeća; inflacija je ostala unutar ciljanog raspona; i, nakon dužeg razdoblja fiskalnih viškova, Australija je sada jedna od malobrojnih zemalja OECD-a u kojima je neto dug opće države eliminiran. Životni standard se stalno poboljšava od početka 90-ih godina i sada prelazi sve države G7 osim Sjedinjenih Američkih Država. *Reforme širokog raspona, osobito one usmjerene promicanju tržišnog natjecanja, u tom su smislu bile ključne.* One su promicale rast produktivnosti, najviše u drugoj polovici 90-ih godina. Veća fleksibilnost koju su te reforme izazvale, zajedno s uvođenjem čvrstih okvira monetarne i fiskalne politike, također je učvrstila otpornost

Bez obzira na razinu obvezanih sredstava, zahtjevi za sredstvima bit će najviši u početnoj fazi provedbe. Na primjer, detaljan program obuke o najboljoj praksi najčešće zahtijeva velike početne jednokratne izdatke sredstava. S druge strane, obuka u kasnijim godinama ne bi morala biti tako značajna, budući da će sustav biti funkcionalniji i da će osobne veze između mjerodavnih službenika za politiku već biti uspostavljene. Međutim, zbog fluktuacije osoblja, gotovo sigurno će biti potrebna stalna obuka nakon početne provedbe.

7. Zaključak

Uključivanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u državno odlučivanje o regulativi ima potencijal za stvaranje snažnih koristi za gospodarstvo identificiranjem područja u kojima je tržišna aktivnost neopravdano ograničena i upućivanjem na alternative politike kojima će se i dalje ostvarivati ciljevi politike, a istodobno promicati tržišno natjecanje koliko god je to moguće. S obzirom na to da se institucionalna, zakonska i federalna okruženja jurisdikcija OECD-a značajno razlikuju, najbolji način uklapanja ocjene učinaka na tržišno natjecanje u aktivnosti vlade vjerojatno će se razlikovati od jedne jurisdikcije do druge. Ali, uočljivo je nekoliko činjenica. Prvo, tijela za regulatorni nadzor osobito su prikladna za provođenje ocjena tržišnog natjecanja, posebice kada se one rade kao dio RIA-e. Drugo, tijela za tržišno natjecanje savršeno su pogodna za savjetovanje o ocjenama tržišnog natjecanja, davanje obuke u vezi s tim postupkom i obavljanje selektivnih ocjena tržišnog natjecanja. Naposljetku, koristi od uklapanja djelotvornog programa ocjene učinaka na tržišno natjecanje u vladine regulatorne operacije svakako su vrijedne troškova.

gospodarstva prema nizu velikih poremećaja u posljednjem desetljeću....”
(Dijelovi teksta naglašeni naknadno)

4. POGLAVLJE

INTEGRIRANJE OCJENE UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE U ANALIZU REGULATORNOG UČINKA*

U ovom se poglavlju objašnjava kako uključiti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje u analizu regulatornog učinka.

1. Uvod

Ponekad ocjenjivanje određenog prijedloga propisa pomoću Kontrolnog popisa za tržišno natjecanje objašnjenog u 1. poglavlju upućuje na to da treba provesti sveobuhvatniju ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Takva se ocjena obično najbolje može obaviti u postupku obavljanja analize regulatornog učinka (RIA) u vezi s određenom odredbom.

Temeljita ocjena učinaka na tržišno natjecanje uključuje (1) jasno određivanje ciljeva politike, (2) navođenje alternativnih propisa kojima bi se ti ciljevi politike postigli, (3) vrednovanje učinaka na konkurenciju svake od tih alternativa i (4) usporedbu alternativa. Utoliko ukoliko se ocjenom učinka na tržišno natjecanje utvrdi da postoje značajne mogućnosti za oslabljivanje suparništva konkurenata u djelatnosti o kojoj se radi ili s njom povezanim djelatnostima, kreatori politike trebali bi potražiti alternativu najmanje protivnu tržišnom natjecanju kojom bi se cilj politike ostvario. U okolnostima u kojima se ne može naći alternativan pristup manje protivan tržišnom natjecanju za postizanje utvrđenog cilja politike, korist i troškove takvoga regulatornog pristupa treba međusobno ponderirati. Analizom bi se trebalo zaključiti da je reguliranje opravdano samo ako koristi od donošenja propisa protivnog tržišnom natjecanju premašuju troškove, uključujući troškove učinka protivnog tržišnom natjecanju.

* Ovo poglavlje pripremio je Rex Deighton-Smith.

Upotreba RIA-e se u proteklom desetljeću brzo proširila u svim zemljama članicama OECD-a i sada se primjenjuje na većinu ili sve nove propise¹ u većini zemalja članica OECD-a. U objašnjenju brzog širenja upotrebe RIA-e kao dijela procesa donošenja odluka o propisima, OECD je naveo sljedeće primjedbe:

Kvalitetnom regulativom sve se više smatra ona koja dovodi do željenih rezultata što je više moguće troškovno učinkovito. Sve više prevladava uvjerenje da sve djelovanje državne politike uključuje kompromise između različitih načina korištenja resursa, dok se osnovni cilj djelovanja politike - uključujući regulativu - ostvarenja najvećeg mogućeg socijalnog blagostanja sve više izričito navodi i prihvaća².

RIA se temelji na disciplinama analize koristi i troškova, primijenjenih u komparativnom kontekstu koji ponderira relativnu uspješnost svih izvedivih intervencija politike za koje je utvrđeno da je njima moguće ostvariti osnovni cilj politike.

Sa širenjem RIA-e velik broj zemalja članica OECD-a prihvatio je širenje raspona politike tržišnog natjecanja i općeg prava tržišnog natjecanja, pri čemu je u ovom području provođenje sve djelotvornije. Taj trend se razvio iz sve većeg prepoznavanja da je maksimizacija djelotvornoga tržišnog natjecanja u cijelom gospodarstvu osnova za ostvarenje širokih ciljeva maksimizacije gospodarskog rasta i, slijedom toga, socijalnog blagostanja.

Iz navedenoga proizlazi da postoji vrlo snažna poveznica između ocjene učinaka na tržišno natjecanje i RIA-e. I doista, OECD-ova Vodeća načela za kvalitetu i uspješnost propisa (*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*) navode da bi razmatranje učinka na tržišno natjecanje trebalo uključiti u proces preispitivanja novih i postojećih propisa.

Pa ipak, u praksi su za obavljanje RIA-e i analize politike tržišnog natjecanja često odgovorni različiti dijelovi državne uprave. Kao rezultat toga često postoji nedovoljna koordinacija u obavljanju tih dvaju međusobno povezanih oblika analize.

¹ U ovom poglavlju izraz "propisi (regulativa)" upotrebljava se generički u smislu svih vrsta zakonodavnih instrumenata, uključujući i primarno zakonodavstvo i podzakonske akte.

² *Regulatorne politike u zemljama OECD-a: od intervencionizma do regulatornog upravljanja.* OECD (2002.), str. 44.

Međutim, u manjem broju zemalja u tijeku su nastojanja na integriranju RIA-e i ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu ocjena učinaka na tržišno natjecanje obavezan je dio RIA-e od 2002. godine. U Europskoj komisiji ocjena učinaka na tržišno natjecanje je dio procesa RIA-e od 2005. U Sjedinjenim Američkim Državama dokumenti s naputcima o RIA izričito zahtijevaju da se razmotre učinci na tržište.³ Slično tome, australaska Nacionalna politika tržišnog natjecanja zahtijeva da se u svim dokumentima o RIA-i navede je li predloženi propis sukladan uvjetima sporazuma o Nacionalnoj politici tržišnog natjecanja, i da se uključi analiza kojom se taj zaključak podupire.

U ovom se poglavlju objašnjava kako dužnosnici i službenici koji rade na politici mogu upotrijebiti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje kao jednu komponentu RIA-e. U većini slučajeva će ocjena učinaka na tržišno natjecanje biti samo manja komponenta RIA-e. Međutim, u nekim slučajevima ona će biti značajnija, pa se u ovom poglavlju daje pregled pokazatelja koji upućuju na to da bi trebalo provesti temeljitu ocjenu učinaka na tržišno natjecanje.

U ovom se poglavlju najprije daje usporedni pregled različitih značajki RIA-e i ocjene učinaka na tržišno natjecanje, a zatim se objašnjava potencijalna korist za RIA-u od eksplicitnog uključivanja ocjene učinaka na tržišno natjecanje kao elementa RIA-e. U poglavlju se nakon toga raspravlja o negativnim učincima na tržišno natjecanje koje regulativa često nameće. Naposljetku, u poglavlju se opisuju opći okvir cjelovite ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Oni koji su već upoznati s Kontrolnim popisom za tržišno natjecanje mogu odmah proslijediti do zadnjeg odjeljka poglavlja.

2. RIA i analiza politike tržišnog natjecanja

Analize troškova i koristi poduzete u sklopu RIA-e općenito uspoređuju vjerojatne ishode na osnovi postojećega gospodarskog i regulatornog okruženja, i ponekad ne uzimaju u obzir promjene u glavnim parametrima koji utječu na ta okruženja. U usporedbi s tim, fokus analize politike tržišnog natjecanja često je više orijentiran prema budućnosti. Analiza politike tržišnog natjecanja bavi se učinkom određenih promjena u tržišnim uvjetima na intenzitet tržišnog natjecanja, a time vjerojatnim ishodima za ekonomsku učinkovitost i dobrobit potrošača.

Iako gore navedena razmatranja upućuju na općenite razlike u pristupu, trend sve većih zahtjeva u materijalima sa smjernicama o obavljanju RIA-e da se u sklopu

³ V. Office of Management and Budget, Circular A-4, September 17, 2003. (V. Ured za upravljanje i proračun, Okružnica A-4, 17. rujna 2003).

RIA-e obavi i ocjena učinaka na tržišno natjecanje neizbježno sužava te razlike u mnogim zemljama.

Upravo je usmjerenost na dinamičku učinkovitost tržišta⁴ ono što čini ocjenu učinaka na tržišno natjecanje najkorisnijom kao elementom sveukupne regulatorne ocjene. Taj element može pomoći u izbjegavanju propisa koji neopravdano ograničavaju tržišnu aktivnost. Dodatna, “usputna” korist od ocjene učinaka na tržišno natjecanje je to što ona pomaže identificirati sve strane na koje će prijedlog propisa vjerojatno utjecati, osobito one na koje će on utjecati neizravno. To može pomoći dužnosnicima i službenicima da osiguraju da su konzultacije zasnovane na RIA-i dovoljno inkluzivne, a time i djelotvornije.

Kako je spomenuto u 1. poglavlju, prvi korak u ocjeni učinaka na tržišno natjecanje, bez obzira na to je li ona dio RIA-e ili nije, jest popunjavanje Kontrolnog popisa za tržišno natjecanje. Kontrolni popis će općenito pokazati da za većinu propisa nije potrebna dubinska ocjena tržišnog natjecanja. Međutim, postojat će slučajevi kada će Kontrolni popis upućivati na to da je takva ocjena potrebna. Na primjer, ako jedna od četiri osnovne vrste ograničenja tržišnog natjecanja utvrđene u Kontrolnom popisu postoji, bit će potrebna cjelovitija ocjena tržišnog natjecanja. Opseg i dubina te ocjene trebaju biti razmjerni veličini potencijalnog narušavanja tržišnog natjecanja i obično se najbolje obavlja kao element RIA-e za određeni propis. Ako, uzimajući u obzir okolnosti i iskustvo u prošlosti, postoji, što je često slučaj, mala vjerojatnost da će doći do značajnog ograničenja tržišnog natjecanja kao rezultat prijedloga propisa, puna ocjena učinaka na tržišno natjecanje može biti kratka i sažeta.

3. Obavljanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje u ranoj fazi, kao jednog elementa RIA-e

Kako će pokazati sljedeći odjeljak, koncept strukture regulative ponekad može proizvesti niz ozbiljnih negativnih posljedica za tržišno natjecanje. To upućuje na to da bi dužnosnici nadležni za politiku trebali pokušati provesti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje u ranoj fazi izrade propisa. Slično tome, dugoročni savjet OECD-a je da “*RIA treba biti integrirana u proces donošenja politike, i da to treba započeti*

⁴ Dinamička učinkovitost usmjerena je na učinkovitost tijekom vremena, s promjenama u učinkovitosti koje su potencijalan rezultat inovacija, tehnološkog razvoja, sposobnosti poduzetnika da fleksibilno reagiraju na nove tržišne uvjete i rasta uspješnih dobavljača.

*što je prije moguće*⁵. Time se daje dosljedna poruka da oba ta oblika analize treba uraditi u ranoj fazi i da ih kreatori politike smatraju integralnim sastavnicama procesa izrade politike, a ne “dodacima” ili zadaćama koje se mogu razmatrati odvojeno od šire problematike izrade politike.

4. Pregled glavnih oblika ograničenja tržišnog natjecanja

U sljedećem se odjeljku navode dodatni detalji o važnosti svake od glavnih vrsta ograničenja tržišnog natjecanja utvrđenih u Kontrolnom popisu. On daje smjernice dužnosnicima nadležnima za politiku o poduzimanju cjelovitije ocjene učinaka na tržišno natjecanje ako Kontrolni popis bude upućivao na to da je ona potrebna. U njemu se naglašava važnost utvrđivanja ciljeva politike koje vlada nastoji ostvariti pomoću određenog propisa protivnog tržišnom natjecanju. U njemu se također utvrđuje, za propise protivne tržišnom natjecanju koji se najčešće susreću, raspon alternativa politike za koje je vjerojatno da će postići te iste ciljeve kao i određeni propis, a istodobno će biti manje štetne za tržišno natjecanje. Isto tako se identificiraju slučajevi u kojima se propisi s određenim vrstama učinaka protivnih tržišnom natjecanju mogu opravdati, a uključene su i smjernice o tome kako se ti protutržišni efekti mogu svesti na najmanju mjeru.

Kontrolni popis organizira raspon posebnih ograničenja za tržišno natjecanje utvrđenih prema četiri opće kategorije ograničenja tržišnog natjecanja navedene u Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje. Međutim, treba shvatiti da se neka od tih specifičnih ograničenja mogu odnositi na više od jedne od tih širokih kategorija. Na primjer, stvaranje samoregulacijskog ili koregulacijskog režima može dovesti do ograničenja broja ili raspona dobavljača, ili ograničiti sposobnost dobavljači za natjecanje. Time je svaka vrsta ograničenja tržišnog natjecanja svrstana pod naslov određene kategorije Kontrolnog popisa prema najčešćem rezultatu upotrebe tog ograničenja. Pa ipak, analitičari trebaju razmotriti sve moguće učinke protivne tržišnom natjecanju povezane sa svakom vrstom ograničenja.

Cilj ovog poglavlja je predstaviti službenicima nadležnima za politiku – generalistima, okvir i koncepte prisutne u RIA-ima koje uključuju sveobuhvatnije ocjene učinaka na tržišno natjecanje. *Smjernice* za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje daju specifičnije naputke za određene vrste klauzula politike.

⁵ V. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Paris, 1997), p215. (V. Analiza regulatornog učinka: Najbolja praksa u zemljama OECD-a. (OECD, Pariz, 1997., str. 215.))

4.1. Ograničenja broja ili raspona dobavljača

Kako na to upućuje 1. poglavlje, propis koji ograničava broj proizvođača koji mogu opskrbljivati tržište stvara rizik od stvaranja tržišne snage i rizik da će se jačina konkurentnih sila smanjiti. Iako su davanje isključivih prava, uspostava sustava licenciranja i izdavanja dozvola, kao i ograničenja sudjelovanja u programima javne nabave tri najuobičajenija oblika regulatornih ograničavanja broja dobavljača, postoje i drugi oblici ograničavanja broja dobavljača. Pri provođenju ocjene učinaka na tržišno natjecanje za prijedloge politike koji sadržavaju takve odredbe, važno je upamtiti da se, tamo gdje ograničenja smanjuju tržišno natjecanje na jednom tržištu, takvi učinci mogu prenijeti i na druga tržišta.

4.1.1. Dodjeljivanje isključivih prava

Očekivane koristi od ovih odredaba

Dodjela isključivog prava često se događa u kontekstu onoga za što se tvrdi da je “prirodni monopol”. To jest, situacija u kojoj prosječan trošak proizvodnje dodatne jedinice robe nastavlja opadati sve do točke u kojoj je obujam proizvodnje takav da pojedinačni dobavljač može zadovoljiti kompletnu potražnju sa mjerodavnog tržišta po nižem trošku nego što bi to mogla uraditi dva, ili više, dobavljača kad bi oni pokušavali zadovoljiti ukupnu potražnju.

U takvim slučajevima države ponekad dodjeljuju isključiva prava kako bi se pobrinule da će potrošačima biti isporučena roba ili usluge uz najniži mogući trošak, pri čemu se ponašanje dobavljača kojemu je dodijeljeno to isključivo pravo regulira u cilju sprečavanja iskorištavanja njegove tržišne snage, koliko je to moguće. Bez obzira na to je li u takav slučaj bio uključen prirodni monopol, kreatori politike su u prošlosti također često dodjeljivali isključiva prava za duže vremensko razdoblje kao sredstvo poticanja značajnih i/ili strateških ulaganja, osobito u područjima infrastrukture. Države su često zauzimale stav da je malo vjerojatno da će biti takvih ulaganja bez poticaja koje pruža zajamčeni pristup tržištu što ga omogućuje dodjela isključivog prava. Međutim, ponekad je rezultat te politike bilo pretjerano investiranje.

Priroda i obujam učinka protivnog tržišnom natjecanju

Dodjela isključivog prava na proizvodnju određene robe ili pružanja određene usluge očigledno je ekstreman slučaj “zapreke za ulazak”. U stvari, dodjela isključivog prava predstavlja uspostavljanje privatnog monopola. Oblikovanje propisa nužno ima značajan protutržišan učinak.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Mogu postojati okolnosti u kojima je dodjela isključivog prava jedino sredstvo da se osigura da će određena usluga biti ponuđena tržištu. Međutim, prije nego što razmotre dodjelu takvog prava, regulatorna tijela bi se trebala uvjeriti da druge alternative koje su manje restriktivne za tržišno natjecanje nije moguće provesti u praksi.

Čak i u slučajevima kada je dodjela isključivog prava opravdana zbog uvjeta prirodnog monopola na tržištu, temeljni problem kod dodjele isključivih prava na duži rok jest to da zbog tehnološke promjene početna argumentacija za dodjelu prava može postati neupotrebljiva daleko prije istjecanja tog prava. Štoviše, vjerojatno je da će se monopolist kojega sankcionira država naći u jakom položaju u odnosu prema regulatoru koji ga nastoji spriječiti da ostvaruje svoju tržišnu snagu. To, zajedno s potrebom za visoko-sofisticiranim regulatornim pristupom u takvim kontekstima, često znači da regulatorna tijela imaju relativno nisku razinu uspjeha u sprečavanju zlouporabe tržišne snage i zaštite potrošača.

Ako ne postoje nikakve druge opcije, regulatorima se preporuča da razmotre dodjelu isključivog prava putem dražbe. Tamo gdje je takvo pravo dodijeljeno, treba obratiti posebnu pozornost osmišljavanju propisa. Na primjer, treba rješavati probleme kao što je relativna primjerenost propisa o cijenama “većih troškova” nasuprot propisima o “stopi povrata” nasuprot propisima o “ograničenju najviše cijene”. Dapače, u mnogim slučajevima, podjela isključivog prava između dvije ili tri strane može očuvati kompetitivnu dinamiku do određene mjere, a još uvijek iskoristiti željene koristi. Također, treba potražiti savjet od vladinih ili drugih ekonomista u vezi s vrstom dražbe koja će biti najprikladnija za predloženu prodaju prava.

4.1.2. Uspostavljanje sustava licenciranja ili izdavanja dozvola kao zahtjev za poslovanje

Očekivane koristi od ovih odredaba

Licence se općenito upotrebljavaju kao sredstvo za osiguranje visokog stupnja osiguranja da samo dobavljači koji ispunjavaju utvrđene standarde mogu ući u neku industriju odnosno djelatnost. Uvjeti za licence obično uključuju minimalne zahtjeve za kvalifikacije, na primjer minimalne standarde formalnog obrazovanja i/ili praktičnog iskustva koji se primjenjuju na članove određenih skupina zanimanja, kao što su razni profesionalci u zdravstvu. Oni se često provode u nastojanju ostvarivanja utemeljenih ciljeva zaštite potrošača. Osobito, tamo gdje potrošači ne mogu s lakoćom donijeti prosudbe o kompetencijama praktičara, zahtjevi za

kvalifikacije mogu pomoći u sprečavanju štete zbog prakse bez potrebnih kompetencija. Drugi uobičajeni zahtjevi uključuju minimalne zahtjeve za osiguranje, koji mogu imati važne koristi u smislu zaštite potrošača gdje postoji mogućnost za značajne gubitke potrošača u slučaju propasti poduzetnika, nekompetentnosti ili prijevare (npr. kod prijenosa nekretnina, u slučaju putničkih agencija).

Priroda i obujam učinka protivnog tržišnom natjecanju

Kada regulativa rezultira preprekama za ulazak koje su restriktivnije nego što je to potrebno za odgovarajuće ostvarenje regulatornih ciljeva, ona može imati efekt promicanja “zaštite proizvođača” i često će je tražiti proizvođači koji već djeluju na tržištu, koji će kao razlog navoditi potrebu za promicanjem “stabilnosti tržišta”. U kontekstu zahtjeva za licencu za obavljanje poslovanja, razmjeri ograničenja djelotvorno nametnutog na ulazak vjerojatno će biti veliki, budući da su zahtjevi u pogledu kvalifikacija često dopunjeni dodatnim elementima, kao što su ocjene karaktera. Drugi uobičajeni zahtjevi za izdavanje korporativnih licenci uključuju vađenje određenog osiguranja ili minimalni obrtni kapital. Ponekad čak postoje i “meko ograničenja” na broj poduzetnika ili praktičara kojima je dopušteno sudjelovati u nekoj industriji. Ona se mogu provesti primjenom testova “javnog interesa”, koji zahtijevaju da potencijalni novi poduzetnici na tržištu dokažu “potrebu” za dodatnom uslugom koju treba pružati i, u nekim slučajevima, čak i da njihov ulazak neće imati nikakav negativan učinak na poslovanje postojećih sudionika u toj industriji.

Neki regulatorni zahtjevi mogu imati učinak povećanog pritiska na neke dobavljače da napuste tu industriju zbog njihovog relativno lošeg položaja u smislu usklađenosti s propisima, i tako mogu imati negativan učinak na tržišno natjecanje ako već postoje značajne prepreke za ulazak novih poduzetnika. Neka ograničenja za izlazak, kao što su pretjerani zahtjevi za plaćanje otpremnine bivšim zaposlenicima ili gubitak određenih nepovratnih jamstava za dobro izvršenje posla, mogu uništiti poticaj poduzetnicima da uđu u neku industriju, a time i djeluju kao *de facto* prepreke za ulazak.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Težnje za “stabilnošću tržišta” općenito su slab razlog za nametanje regulatornih ograničenja na ulazak u neku industriju odnosno djelatnost, budući da je djelotvorno tržišno natjecanje dinamički koncept koji nužno obuhvaća mogućnost propadanja poduzetnika dobavljača i, jednako tako, zahtijeva da na tržištu postoji stalan protok novih poduzetnika u određenu djelatnost (ili bar mogućnost ulaska

novih poduzetnika) ako se žele održati visoki standardi inovativnosti i odgovaranja na potražnjutog potrošača.

Kako je navedeno u tekstu gore, zahtjevi za kvalifikacije profesionalaca vjerojatno će biti legitimni u slučajevima u kojima potrošači nisu u dobrom položaju da donesu vlastitu prosudbu o kompetenciji praktičara i gdje su posljedice (tj. potencijalne štete za potrošače) od lošeg izbora ozbiljne i nepovratne. Kao i u brojnim područjima regulative, temeljno načelo je osigurati da primijenjena ograničenja ne budu restriktivnija nego što je to potrebno za ostvarenje regulatornih ciljeva. Tako, na primjer, standarde kvalitete proizvoda treba postaviti na razinu koja nije viša nego što je to potrebno da se osigura sigurnost potrošača. Jednako tako, ograničenja na veličinu dobavljača (npr., najviše jedan izlog po profesionalcu) ne treba postavljati na razini koja stvara značajne protutržišne učinke ili neučinkovitosti.

Slično tome, pri razmatranju potrebe za obveznim zahtjevima za osiguranje, činidbena jamstva i slično, trebalo bi razmotriti prirodu i opseg štete za potrošače koja može potencijalno nastati bilo zbog lošeg obavljanja posla ili zbog neuspjeha pružatelja usluga. Važan aspekt koji treba razmotriti je koliko dobro će se potrošači informirati o potencijalnoj šteti i zaštititi se na taj način da će donijeti odluku o izboru dobavljača na temelju toga dobrog informiranja, a isto je tako važno postoje li alternativni pristupi koji bi povećali znanje potrošača u tom području.

4.1.3. Ograničenja sposobnosti nekih vrsta dobavljača da pružaju robu ili usluge

Politike kojima se ograničava sposobnost nekih vrsta dobavljača da sudjeluju u javnoj nabavi često zahtijevaju da se određeni stupanj preferencije (koji može, ali ne mora, biti izričito izražen) dodijeli dobavljačima osnovanim u određenoj regiji ili državi. Alternativno, oni mogu davati preferenciju dobavljačima koji pokazuju druge značajke koje se smatraju poželjnima, na primjer, uspostavljanje kvote na sudjelovanje u nabavi za male dobavljače, ili takvima koji provode određene politike zapošljavanja.

Očekivane koristi od tih odredaba

Može biti nekoliko ciljeva koji se nastoje ostvariti pomoću ograničenja vrsta dobavljača koji smiju sudjelovati u državnoj (javnoj) nabavi. Možda najuobičajenije vrste su programi prema kojima se daje prednost dobavljačima na nacionalnoj i/ili državnoj razini, kojima se nastoji potaknuti gospodarska aktivnost u području kojem se daje prednost, često u korist određenih industrija koje se smatraju “strateški” važnima.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Ograničavanje sudjelovanja u nabavi obično povećava troškove kupovanja u javnoj nabavi zbog ograničavanja tržišnog natjecanja. Imajući na umu ukupan obujam proračuna za javnu nabavu, važnost takvih ograničenja u relativnom smislu vjerojatno će biti velika.

Štoviše, postoji značajan potencijal za sukob između tako uređenog davanja prednosti i drugih područja politike. Na primjer, prednost koja se daje dobavljačima iz određene regije može biti u sukobu s drugim politikama koje daju prednost malim poduzetnicima.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Programi davanja prednosti mogu imati značajan nepovoljan učinak na tržišno natjecanje zbog jakog položaja vlada ili država kao kupaca. To je osobito značajno jer u mnogim područjima postoje alternativna sredstva kojima se nastoji ostvariti glavni cilj putem davanja prednosti. Na primjer, tamo gdje treba promicati regionalne ciljeve politike, alternative uključuju cijeli niz izravnih subvencija i/ili poreznih izdataka, osiguravanje povoljnijeg regulatornog okruženja u ključnim područjima, ili upotrebu kampanja za informiranje javnosti odnosno edukacijskih kampanja. Tamo gdje je cilj promicanje malog poduzetništva, privremene opcije poreza/subvencija i fleksibilniji regulatorni pristupi također bi mogli biti odgovarajuće alternative.

4.1.4. Značajno podiže troškove ulaska ili izlaska

Očekivane koristi od ovih odredaba

Kako je objašnjeno u prethodnom tekstu, propisi koji značajno povisuju troškove ulaska ili izlaska često su koncipirani tako da je njihova svrha nastojanje da se ostvare višestruki regulatorni ciljevi. Na primjer, propisi koji postavljaju vrlo striktno zahtjeve za čišćenje u vezi s bivšim industrijskim postrojenjima unaprjeđuju ciljeve zaštite okoliša, ali također značajno povećavaju troškove izlaska (i, *de facto*, ulaska). U mnogim slučajevima može postojati mali broj izvedivih alternativnih načina ostvarenja ciljeva politike protivnih tržišnom natjecanju. Iz tog razloga države su ponekad djelovale na način da što više smanje učinke takve odredbe na tržišno natjecanje davanjem ciljanih izuzeća ili pružanjem pomoći dobavljačima kako bi im pomogle da se usklade s propisima. Na primjer, proizvođači automobila koji proizvode automobile u malim serijama često su izuzeti od aspekata propisa o ispitivanju vozila, ili su podložni protokolima manje zahtjevnih ispitivanja.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Propisi kojima se povisuju troškovi ulaska na tržište ili izlaska s tržišta obično smanjuju broj sudionika na tom tržištu. U takvim okolnostima potrebni su veći bruto prihodi da se postigne određena stopa povrata od ulaska. Štoviše, viši troškovi izlaska povećat će rizike uključene u ulazak. Sijedom toga, postoji povećani rizik da će se na tržištu uočiti manje snažno tržišno natjecanje.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Propisi kojima se utvrđuju striktni standardi o ispitivanju proizvoda vjerojatno će biti opravdani u slučajevima kad postoje značajni rizici od veće štete za potrošače povezani s upotrebom proizvoda. Slično tome, drugi propisi na temelju kojih se povisuju troškovi ulaska time što se traže određena osiguranja ili dokazivanje financijske sposobnosti vjerojatno će biti opravdani u slučajevima koji mogu rezultirati značajnim financijskim rizicima za potrošače zbog propasti poduzetnika, nesposobnosti ili prijevare.

U nekim okolnostima mogu se razmotriti alternative kao što su više informacija ili zahtjevi za objavljivanje informacija o proizvodima kako bi se potrošačima omogućio veći izbor na temelju više informacija. U drugim slučajevima regulativa može biti potrebna iako će podići troškove ulaska, a trebalo bi je usmjeriti na što je veće moguće smanjenje protutržišnog potencijala time što će se osigurati da su postavljeni zahtjevi potreban minimum da se postigne primjeren stupanj zaštite potrošača.

4.1.5. *Ograničenja geografskog protoka robe, usluga, kapitala i radne snage*

Očekivane koristi od ovih odredaba

Mnogi propisi su u prošlosti ograničavali protok robe, usluga, kapitala i/ili radne snage preko granica pojedinih jurisdikcija. Ta ograničenja mogu se smatrati posebnom podskupinom opće kategorije “ograničenja za ulazak” o kojima se raspravljalo u prethodnom tekstu. Regulatorna ograničenja protoka robe i usluga, ili kapitala i radne snage, često su se provodila kao alat regionalne ili nacionalne politike. To jest, države su provodile ta ograničenja pokušavajući zadržati ili pojačati održivost regionalnih ili nacionalnih gospodarstava. Drugi s tim povezani ciljevi koji se mogu nastojati ostvarivati takvim politikama (osobito kada se promatraju na nacionalnoj razini) su ciljevi samodostatnosti ili zaštite “nacionalnih šampiona”, bilo zbog prestiža ili iz drugih razloga.

Određeni kontekst u kojem se takva zaštitna ograničenja mogu predložiti su tzv. “mlade industrije” (“*infant* industrije”)⁶. To jest, ta ograničenja mogu se promicati kao privremena nužnost kako bi se osigurao razvoj lokalne industrije u kontekstu relativno slabijeg razvoja. Međutim, postoji rizik da se takve “privremene” zaštite razvijaju u kvazi-permanentne aranžmane zbog značajnog lobiranja lokalnih dobavljača koji imaju koristi od stalnog postojanja zaštite.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Ograničenja geografskog protoka robe i usluga, koja se nameću ondje gdje bi trgovina inače bila tehnički i gospodarski izvediva, imaju učinak umjetnog smanjenja efektivne veličine tržišta robe ili usluge o kojoj se radi. Sa smanjenjem veličine tržišta pojavljuje se nekoliko potencijalnih anti- kompetitivnih efekata. Kao prvo, nužno se povećava vjerojatnost da se stupanj koncentracije na tržištu može povećati do točke u kojoj proizvođači mogu ostvarivati tržišnu snagu. Kao drugo, manje i izoliranije tržište vjerojatno će biti povezano s nižim razinama inovacija, razlikama u proizvodima i slično. Stoga je vjerojatnije da će razina usluge za potrošače biti manje dobra. Također je vjerojatno da će se stopa ulaska možda usporiti, u tom smislu da se potencijalni novi poduzetnici na tržištu suočavaju s većim poteškoćama održavanja na tržištima koja su, zbog regulatornih faktora, postala geografski i ekonomski manja.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Posljednjih godina sve se više prepoznaju potencijalna narušavanja tržišnog natjecanja zbog ograničavanja protoka robe, usluga, kapitala i radne snage. Doista, u europskom kontekstu, slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i radne snage opisivalo se kao “četiri slobode” koje čine jedan stup Programa jedinstvenog tržišta, koje se nastoji stvoriti od 1992. godine.

Općenito, postoji relativno malo konteksta u kojima je vjerojatno da će takva ograničenja proći test koristi i troškova. Zbog toga bi kreatori politike trebali usvojiti općenito skeptičan stav prema predloženom propisu koji uključuje takva ograničenja. Kada se nameću ograničenja, trebalo bi ih ocijeniti u smislu broja faktora, uključujući: (1) postoji li jasna poveznica između ograničenja o kojem se radi i postizanja specifičnog, utvrđenog cilja javne politike, (2) ograničenja nisu restriktivnija nego što je to potrebno za postizanje cilja, (3) racionalna analiza podupire vjerojatnost da će se cilj politike postići ograničenjima i (4) ograničenja su

⁶. Mlade industrije su industrije koje možda nisu dovoljno snažne za opstanak u otvorenom tržišnom natjecanju.

ograničena na konačan i ograničen vremenski raspon pomoću izričitih regulatornih odredaba.

4.2. Ograničavanje sposobnosti dobavljača da se natječu

Postojanje velikog broja konkurenata nije dovoljan uvjet za razvoj vrlo konkurentnih tržišta. Također moraju postojati jaki poticaji za tržišno natjecanje između dobavljača robe i usluga. Regulativa, u obliku općeg zakona tržišnog natjecanja, treba igrati značajnu ulogu proglašavanjem nezakonitim čitavog raspona ponašanja protivnih tržišnom natjecanju (npr. namještanje cijena, podjela tržišta). Međutim, propis također može značajno smanjiti sposobnost dobavljača da se natječe. Potpuno je očito da takva ograničenja mogu imati oblik kontrole cijena. Alternativno, regulativa može ograničavati način na koji se proizvodi mogu prodavati ili oglašavati ili može utvrditi standarde proizvoda koje je nekim dobavljačima teško poštivati. Isto tako uočen je širok raspon drugih propisa koji ograničavaju sposobnost za natjecanje, uključujući ograničenja dobiti, ili tržišnog udjela, proizvodne kvote i slično.

4.2.1. Kontrole cijena po kojima se roba ili usluge prodaju

Očekivane koristi od ovih odredaba

Kako je navedeno u 1. poglavlju, propisi o najvišim cijenama često se uvode kao nužna posljedica ograničenja ulaska na tržište. Na primjer, ulazak na tržište taksija u većini je zemalja vrlo ograničen, a to dovodi do toga da se s vremenom značajno povećava potražnja za uslugama taksija. Takva potražnja obično rezultira značajnim povećanjima cijena. Propis o najvišim cijenama često se nameće u nadi da će zaštititi potrošače od tih povećanja. I obratno, kada se upotrebljava propis o najnižoj cijeni, on je ponekad odgovor na iznimno snažnu konkurenciju cijena i bojazan da se upotrebljavaju “umjetno snižene cijene”⁷. U tim slučajevima, propis o najnižoj cijeni općenito se smatra sredstvom za zaštitu malih proizvođača, ili lokalnih proizvođača, i/ili manje djelotvornih proizvođača, od “nepravdnog” tržišnog natjecanja.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

⁷. Umjetno snižavanje cijena događa se kada dobavljač privremeno utvrdi cijene tako da one budu značajno niže od njegovih troškova i s očekivanjem da će drugi dobavljači izaći s tržišta ili promijeniti svoje ponašanje. Dobavljač bi zatim kasnije nadoknadio svoju izgublenu zaradu podizanjem svojih cijena na prethodne ili čak i više razine.

Kontrola cijena po kojima se roba prodaje izravno koči djelovanje normalnih tržišnih snaga i disciplina. Kada se utvrde najniže cijene, dobavljači čiji su troškovi najniži spriječeni su u osvajanju tržišnog udjela nuđenjem bolje vrijednosti potrošačima. Slično tome, tamo gdje postoje najviše cijene, poticaji za inovacije osiguravanjem novih i/ili kvalitetnih proizvoda značajno se smanjuju. U svakom slučaju, dinamička sposobnost tržišta da odgovori na preferencije potrošača značajno je ograničena. Zakoni o najnižim cijenama imaju i dodatan nedostatak da smanjuju ukupnu gospodarsku učinkovitost poticanjem neučinkovitih proizvođača na ostanak na tržištu, čime se sprečava preraspodjela resursa za alternativne, produktivnije upotrebe.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Reguliranje cijena malokad je najdjelotvornije ili najučinkovitije sredstvo ostvarivanja namjeravanih ciljeva. Na primjer, u slučaju tržišta taksi usluga bolje sredstvo zaštite potrošača je rješavanje ograničenja opskrbe na tržištu. U slučaju pitanja koja izazivaju zabrinutost u vezi s “umjetno sniženim cijenama”, vjerojatno najbolja alternativa bit će upotreba općeg zakona o tržišnom natjecanju. Zbog toga propis koji predlaže kontrolu cijene treba posebno rigorozno preispitati.

4.2.2. *Ograničenja oglašavanja i marketinga*

Očekivane koristi od ovih odredaba

Često postoje propisi koji ograničavaju sposobnost oglašavanja ili marketinga robe i usluga u svrhu sprečavanja lažnog ili obmanjujućeg oglašavanja, a u isto vrijeme priznaju pozitivnu ulogu koju oglašavanje i marketing imaju u prenošenju informacija potrošačima. Takve zabrane održavaju povjerenje potrošača u tržište time što osiguravaju da mogućnosti odabira koje stvara konkurentno tržište neće biti umanjene varanjem. Određena pomoćna ograničenja, kao što su zahtjevi da prodavatelji imaju kompetentnu i pouzdanu potvrdu svojih tvrdnji, obično su također korisna, po tome što su ona često potrebna za djelotvorno sprečavanje varanja, osobito u slučajevima u kojima može biti teško pribaviti dokaze o lažnosti.

U malom broju slučajeva, u kojima proizvodi ili usluge u određenim okolnostima mogu biti štetni, zahtjevi za općim otkrivanjem korisni su za educiranje potrošača o potencijalnoj šteti. Uobičajeni primjeri uključuju otkrivanje povezanosti između pušenja cigareta i raka u reklamama za duhan, te detaljna otkrivanja koja prate oglašavanja farmaceutskih proizvoda u većini zemalja koje dopuštaju takvo oglašavanje.

Iako neki zagovaraju ograničenje oglašavanja kao neizravno sredstvo za ograničavanje potrošnje robe ili usluga za koje se smatra da imaju društveno negativnu vrijednost ili da su podložni prevelikoj potrošnji, ta ograničenja općenito su bila nedjelotvorna u smanjenju upotrebe tih proizvoda. U takvim slučajevima ograničenja oglašavanja jednostavno smanjuju informacije dostupne potrošačima i time smanjuju tržišno natjecanje te povećavaju cijene.

Povremeno propisi ograničavaju oglašavanje usmjereno na određene skupine (npr. djecu), priznavanjem činjenice da članovi tih skupina mogu biti više prijemčivi za oglašavanje od široke javnosti. Uobičajeni pristup kod takvog oglašavanja je ocijeniti vjerojatnost varanja kroz oči članova skupine kojoj je oglašavanje upućeno.

U nekim slučajevima, kao što su oglašavanje duhana i alkohola namijenjeno djeci u jurisdikcijama u kojima je prodaja takvih proizvoda maloljetnicima zabranjena, šteta za javno zdravlje može potpuno nadvladati bilo kakve koristi za potrošače od oglašavanja. U tim situacijama takvo se oglašavanje može potpuno zabraniti. Ograničenja te vrste, kada se odrede njihovi okviri da se osigura da nisu preširoka, mogu imati značajne koristi za društvo.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

U mnogim slučajevima ograničenja oglašavanja i marketinga suviše su široka i imaju učinak neopravdanog ograničavanja tržišnog natjecanja. Ograničenja oglašavanja i marketinga vjerojatno će imati osobito težak učinak na potencijalne nove poduzetnike na tržištu, budući da ona značajno ograničavaju sposobnost novog poduzetnika na tržištu da informira potencijalne potrošače o svojoj prisutnosti na tržištu te o vrsti i kvaliteti robe i usluga koje su u stanju ponuditi.

Područje koje osobito zabrinjava je područje ograničenja na komparativno oglašavanje, osobito kada se radi o usporedbama cijena. Budući da je cijena značajan element u jednadžbi izbora potrošača, ograničenja sposobnosti potrošača da saznaju o omjerima cijena uz minimalne troškove imaju jasan potencijal za smanjenje učinkovitosti tržišta.

Mnogi sektori se uspješno brane od tržišnog natjecanja ograničenjima oglašavanja i marketinga. To je osobito bio slučaj s liberalnim profesijama. Budući da su regulativu o profesijama tradicionalno donosili članovi samih profesija, članovi tih sektora su tvrdili da se oglašavanje može smatrati “neetičkim,” i da članove profesija uvelike motivira altruizam, a da je financijska zarada po važnosti na drugom mjestu. Te tvrdnje ne stoje ako se pozornije razmotre. Kako je detaljnije izloženo u dodatnom svesku *Smjernica za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje*, istraživanja su pokazala da ograničenja marketinga i oglašavanja od strane

profesionalaca malo štite potrošače ili ih uopće ne štite, nego djeluju tako da značajno povećavaju cijene i smanjuju pristup i izbor potrošača.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Opći zakoni o zaštiti potrošača gotovo uvijek sadrže zabrane obmanjujućeg i varljivog oglašavanja. Oni promiču učinkovita tržišta i djelotvorno su pro-kompetitivni i obično uklanjaju potrebu za bilo kakvim daljnjim ograničenjem oglašavanja nekoga određenog proizvoda ili usluge. Iako, u rijetkim prilikama, mogu postojati ograničene okolnosti u kojima su dodatna ograničenja oglašavanja opravdana u odnosu prema određenoj robi ili uslugama, svaki od tih slučajeva treba se pažljivo razmotriti s aspekta koristi i troškova. Takva ograničenja gotovo će uvijek smanjiti gospodarsku učinkovitost i donijeti štetu potrošačima pogoršavajući probleme asimetrije informacija s kojima se potrošači suočavaju.

Tamo gdje postoji potreba da se destimulira prevelika potrošnja, alternativni pristupi ograničenju oglašavanja uključuju kampanje informiranja javnosti i porez na potrošnju. Oni su izravnije, djelotvornije sredstvo rješavanja identificiranog problema politike.

4.2.3. Utvrđivanje standarda proizvoda koji daju prednost nekim dobavljačima nad drugima ili koji su iznad razine koju bi odabrali neki dobro informirani potrošači

Očekivane koristi od ovih odredaba

Minimalni standardi proizvoda obično se utvrđuju u svrhu postizanja ciljeva zaštite potrošača u prisutnosti stvarnih, ili percipiranih, neuspjeha na tržištu, uglavnom asimetrije informacija. Međutim, takvi standardi mogu smanjiti dobrobit potrošača ako su postavljeni na suviše visokoj razini. U tom će slučaju oni spriječiti potrošače koji radije biraju jeftiniju (ali manje kvalitetnu) robu ili usluge ponuđene na tržištu da zadovolje svoje potrebe. Dakle, standarde kvalitete proizvoda ne bi trebalo utvrđivati na razini iznad one koja je potrebna da se osigura nužna minimalna razina sigurnosti potrošača.

Slično tome, standardi industrijskih emisija jasno su usmjereni prema ostvarivanju široko utvrđenih, pozitivnih, društvenih ciljeva. Međutim, i oni isto tako imaju potencijal za učinak protivan tržišnom natjecanju, kako je navedeno gore. Rezultat toga je da njih također treba pažljivo izbalansirati prema njihovim troškovima i koristima.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Propisi kojima se utvrđuju standardi koji su bitno različiti od postojeće prakse mogu značajno ograničavati sposobnost dobavljača na tržištu za natjecanje. Uobičajeni primjer su propisi o zaštiti okoliša koji postavljaju ograničenja na dopuštenu razinu emisije različitih vrsta toksičnih tvari. Iako su takvi propisi često potpuno prikladni i potrebni kao sredstvo osiguravanja vrlo vrijedne zaštite javnog zdravlja i pogodnosti, oni mogu biti utvrđeni na razini koja pogoduje malom broju postojećih dobavljača koji imaju vlasnički pristup određenim vrstama tehnologije.

Još jedno područje u kojem utvrđivanje standarda može imati značajan učinak protivan tržišnom natjecanju jest utvrđivanje standarda minimalne kvalitete za određene vrste proizvoda. Ponovno, mogu postojati razboriti regulatorni ciljevi na kojima se takvo utvrđivanje standarda zasniva, a to je obično zaštita potrošača od rizika povezanih s upotrebom proizvoda. Međutim, gdje je standard utvrđen na razini koja je mnogo viša od sadašnje prakse na tržištu, za neke igrače na tržištu može biti teško ili nemoguće zadovoljiti taj standard. To se može desiti, na primjer, tamo gdje su samo određene proizvodne tehnologije (koje mogu podlijegati zaštiti patenta) sposobne za zadovoljavanje novih standarda o minimalnoj kvaliteti.

Gdje drugi dobavljači ne mogu u tehnološkom smislu zadovoljiti novi standard, posljedica može biti značajan izlazak iz dotične industrije, što često dovodi do značajnog narušavanja kompetitivnog procesa. Tamo gdje je jedino izvedivo sredstvo dostizanja standarda zaštićeno patentom, nositelji patenta mogu imati poticaje da odbiju izdati licence potencijalnim konkurentima kako bi mogli iskoristiti konkurentne prednosti na tržištu. Alternativno, čak i kada zaštita patenta nije problem, manji dobavljači, ili oni koji imaju manje sredstava, možda si neće moći priuštiti veliko kapitalno ulaganje koje može biti potrebno u svrhu instaliranja nove tehnologije koje bi im omogućile da zadovolje nove proizvodne standarde. U svakom slučaju, smanjenje broja dobavljača moglo bi dovesti do situacije u kojoj bi preostali dobavljači mogli dići cijene ili ostvarivati tržišnu snagu.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Pomaci u regulatornim standardima povezanim s proizvodima ili proizvodnim procesima obično se događaju u koracima, s povećanjima tijekom vremena, što odražava progresivne promjene u društvenim preferencijama i u bogatstvu društva. Vrlo značajne promjene standarda tipa “vrijedi-ne vrijedi” znatno će vjerojatnije imati negativne učinke na tržišno natjecanje nego kad se radi o umjerenijim promjenama.

Često može biti slučaj da alternativni instrumenti mogu ostvariti koristi koje se nastoje postići provedbom minimalnih standarda. Na primjer, kada se minimalni standardi nastoje provesti u cilju zaštite potrošača, umjesto toga moguće je djelovati

davanjem informacija izravno potrošačima u vezi s rizicima proizvoda, ili time da se zahtijeva objavljivanje određenih svojstava proizvoda. Donekle je sličan način, u slučajevima u kojima se razmišljalo o velikim promjenama standarda emisija, da su države ponekad pokušavale svesti na najmanju mjeru mogući učinak protivan tržišnom natjecanju osiguravanjem financijske, tehničke ili druge pomoći manjim dobavljačima tako da budu u stanju bolje zadovoljiti predložene nove zahtjeve.

4.2.4. *Podizanje troškova nekih dobavljača u odnosu prema drugima*

Očekivane koristi od ovih odredaba

Možda je najuobičajeniji oblik propisa koji podiže troškove nekih dobavljača u odnosu prema drugima takav koji uključuje “klauzule o stečenim pravima”. To su takvi aranžmani kojima se zahtijeva od novih poduzetnika na tržištu koji su se pojavili u određenoj djelatnosti da se usklade s novim, višim standardima, dok postojeći dobavljači i dalje podliježu nižim, ranije uvedenim standardima.

Postoji nekoliko argumenata u korist nametanja klauzula o stečenim pravima u određenim okolnostima. U vezi s profesionalnim kvalifikacijama, često se tvrdi da je opsežno praktično iskustvo praktičara koji već dugo posluju dovoljna zamjena za višu razinu formalnih kvalifikacija. U odnosu prema proizvodnim tehnologijama, ponekad se tvrdi da se mora dati primjereno vrijeme da se omogući postojećim (“starim“) dobavljačima da amortiziraju nepovratne troškove ulaganja u svoje postrojenje kako bi se uskladili s mjerodavnim standardima zaštite okoliša i drugima koji su bili na snazi u vrijeme kad je postrojenje pušteno u rad.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

“Klauzule o stečenim pravima” imaju značajan potencijal za narušavanje konkurentnih odnosa unutar industrije podizanjem troškova za neke dobavljače (tj. nove poduzetnike na tržištu, ili poduzetnike koji uvode nove procese) u značajno većoj mjeri nego za druge. To će vjerojatno kočiti ulazak novih tvrtaka i time smanjiti i inovativnosti i intenzitet konkurentnog pritiska na tržištu.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Učinak klauzula o stečenim pravima protivan tržišnom natjecanju može se svesti na najmanju mjeru tako što će se osigurati da su one vremenski ograničene, a ne trajne, i da je trajanje danog izuzeća strogo proporcionalno s argumentacijom koja se na njega odnosi, a kojom se to izuzeće uopće i daje. Međutim, općenitije govoreći, za argumente u korist potrebe za klauzulama o stečenim pravima treba

upotrijebiti skeptičan pristup, budući da su one često odraz pokušaja da se stečeni interesi obrane od potencijalne konkurencije.

4.3 *Smanjenja poticaja za dobavljače da se natječu*

U prethodnom je odjeljku naglašena sposobnost nekog propisa da smanji *prilike* za dobavljače da se natječu. Regulatorna također može smanjiti poticaje za tržišno natjecanje.

Općenito, dobavljači nekog proizvoda ili usluga koji se mogu međusobno koordinirati da bi podijelili određeno tržište mogu kolektivno, u najvećoj mogućoj mjeri, iskoristiti potencijalnu zaradu od monopola. Time će propis koji olakšava ili potiče suradnju između proizvođača smanjiti poticaje za snažnim tržišnim natjecanjem.

Najvjerojatnije je da će se to događati kada se propisom omogućuje ili zahtijeva davanje informacije o tržišno osjetljivim varijablama kao što su cijene, troškovi i outputi. Štoviše, regulatorna kojom se smanjuje efektivna sposobnost potrošača da prelaze od jednog konkurentnog dobavljača do drugog također smanjuje pritiske na konkurenciju. Rizik za takve efekte je najveći kada skupine proizvođača imaju značajnu ulogu u izradi i provođenju regulatorne.

4.3.1. Samoregulacija i koregulacija

Očekivane koristi od ovih odredaba

Vlade mogu odlučiti da će preuzeti punu odgovornost za izradu i provođenje regulatorne strukture ili, alternativno, one mogu odabrati opciju da će uključiti neku djelatnost ili profesionalno udruženje u aspekte izrade ili provedbe regulatorne strukture. U slučajevima kada neko industrijsko udruženje preuzima punu odgovornost za reguliranje ponašanja svojih članova, bez vladine zakonodavne podloge (često na zahtjev vlade), upotrebljava se izraz “samoregulacija”. Međutim, kada vlada daje zakonodavnu podlogu za pravila koja izrađuje industrijsko ili profesionalno udruženje, ili ih izrađuje zajedno sa vladom, upotrebljava se izraz “koregulacija”.

Koregulacijske strukture mogu imati značajne koristi za vlade, osobito u kontekstu neke industrije odnosno djelatnosti ili profesije koja ranije nije podlijegala regulatorni. Uključivanje industrije ili profesionalnog udruženja često daje vjerodostojnost regulatornoj strukturi u očima onih na koje će se ta regulatorna odnositi. Ta vjerodostojnost djelomično proizlazi iz činjenice da se smatra da vlada

upotrebljava visoku razinu posebne stručnosti i poznavanje industrije ili djelatnosti o kojoj se radi, a koju praktičari nedvojbeno posjeduju.

Uključivanje industrije/djelatnosti ili profesionalnog udruženja također znači da vlade često mogu izbjeći nužnost internog razvijanja visoke razine posebne stručnosti u pitanjima povezanim s tržištem o kojem se radi te kvalifikacijama i dužnostima mjerodavnih praktičara. Slijedom toga, vlade često mogu razviti koregulacijsku strukturu uz značajno niže troškove od onih koji bi bili nužni da se izradi rješenje isključivo na temelju vladinih inputa ili na vladinoj razini. To je osobito slučaj ako se članovi određene profesije mogu nagovoriti da osnuju regulatorna i disciplinska tijela koja obavljaju važne aspekte regulatorne funkcije, ali primaju ograničena financijska sredstva od vlade, ili ih uopće ne primaju.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Regulativa koju donose oni koji podliježu regulativi može donijeti značajne koristi time što se oni pobrinu da su tehnički standardi odgovarajući i da se razvijaju zajedno s razvojem tehnologije. Međutim, postoji velik rizik da će pravila koja razvijaju industrijska ili profesionalna udruženja imati učinke protivne tržišnom natjecanju. Na primjer, neko profesionalno udruženje može donijeti striktnu zahtjeve u pogledu kvalifikacija navodno u svrhu zaštite potrošača, ali utvrđujući te kvalifikacije prema tako visokom standardu (osobito ako su postojeći praktičari izuzeti od njih) da je ponuda na tržištu dovoljno ograničena da se cijene podignu. Slično tome, čini se da neka “etički utemeljena” pravila, kao što su ograničenja cijena oglašavanja, više smanjuju sposobnost proizvođača da se natječu nego što povećavaju izgleda da će se potrošači zaštititi od varanja. Slijedom toga, kad se radi o koregulaciji, često može postojati bar potencijalna namjera da se ostvare koristi za članove dotične profesije ili industrije, pri čemu se argumenti o javnom interesu upotrebljavaju za prikrivanje prave svrhe propisa o kojem se radi.

Temeljni zahtjev kada se obavlja ocjena učinaka na tržišno natjecanje u tim okolnostima jest ocijeniti propis prema njegovim očekivanim efektima, a ne se isključivo fokusirati na njegovu navedenu svrhu ili na prosudbe o motivima njegovih predlagatelja. Tako pri vrednovanju prepreka za tržišno natjecanje kao što su one na koje se često nailazi u programima koregulacije, u tom postupku često može pomoći ako se postave tri pitanja: (1) Koju posebnu štetu za potrošače koncepcija ove prepreke treba rješavati?, (2) Je li predloženo ograničenje oblikovano na odgovarajući način da rješava tu štetu?, i (3) Je li šteta za potrošače koju ograničenje nastoji spriječiti veća od gubitka za potrošače zbog ograničenja tržišnog natjecanja?

Zabrinutost u vezi s izradom propisa protivnih tržišnom natjecanju vjerojatno će biti osobito značajna u slučajevima kada industrija ili profesionalno udruženje o kojem se radi ima dominantnu ulogu u izradi pravila ponašanja koja se moraju slijediti. Na primjer, pravila kojima se uređuje rad odvjetništva često su branila “snižavanje cijena”, “primamljivanje klijenata”, ili osnivanje trgovačkog društva od strane pravnika, kao i većinu oblika oglašavanja. U mnogim slučajevima takva su ograničenja uklonjena u reformi koja je dovela do toga da je vlada preuzela veću ulogu u reguliranju te profesije.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Za uspješnu strukturu koregulacije potrebno je postojanje industrijskog ili profesionalnog/strukovnog udruženja koje ima mnogo članova iz svih dijelova regulirane skupine. To udruženje njegovi članovi moraju smatrati izuzetno prestižnim ako ono želi biti u stanju nametati djelotvorne sankcije (uključujući isključivanje iz udruženja) onima koji se ne pridržavaju regulatornih zahtjeva. S druge strane, postojanje djelotvornih sankcija je potrebno kako bi se potrošači uvjerali u kredibilitet regulatorne strukture.

Vlada odnosno država bi trebala djelovati tako da spriječi pokušaje industrijskog ili profesionalnog udruženja da upotrijebi snagu koregulacije na način protivan tržišnom natjecanju. To može uključiti načine da se pobrine da nadležni ministar ima pravo odobriti, ili odbiti odobriti, kodekse ponašanja i prema potrebi zamijeniti ih vladinim propisima ako industrijsko tijelo nastavlja predlagati neprihvatljive verzije.

4.3.2. *Zahtjevi za objavljivanjem informacija o cijenama, outputima ili prodaji poduzetnika*

Očekivane koristi od ovih odredaba

Regulativa kojom se zahtijeva objavljivanje informacija kao što su razine cijena i outputa obično se donosi kao sredstvo smanjenja potrošačkih troškova traženja time što se osigurava veća dostupnost informacija. U nekim okolnostima, smanjenje transakcijskih troškova na neki način može poboljšati učinkovitost tržišta povećavanjem razumijevanja potrošača o ponudi na tržištu.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Propisi kojima se od sudionika na tržištu zahtijeva objava informacija o razini njihovih cijena ili outputa mogu značajno pomoći u stvaranju kartela, budući da je ključni zahtjev za djelovanje kartela da sudionici kartela djelotvorno prate tržišno

ponašanje svojih konkurenata (ili onih s kojima se udružuju). Više je vjerojatno da će se ti mogući negativni učinci na tržišno natjecanje pojaviti gdje ima manje sudionika na tržištu, gdje su prepreke za ulazak visoke i gdje su proizvodi relativno nediferencirani.

Također je više vjerojatno da će objava informacija o cijenama imati protutržišni efekt u djelatnostima u kojima je uobičajena praksa da se nude privatni popusti na oglašene ili “preporučene” cijene, ili da se oni postižu pregovorima. To je tako jer bi konkurenti inače imali značajne poteškoće u pribavljanju informacija o stvarnim cijenama plaćenima drugim dobavljačima koji se natječu. U kontekstu u kojem se zahtijeva objava informacija o stvarnim cijenama, članovi kartela mogu identificirati okolnosti u kojima se drugi članovi ne pridržavaju “dogovorene” cijene ili količine.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Kako je navedeno gore, vjerojatno nema velikog razloga za zabrinutost zbog mogućeg ponašanja kartela u situacijama u kojima postoji velik broj konkurenata i/ili relativno niske prepreke za ulazak. U takvim okolnostima pozitivni efekti takvih zahtjeva za objavu koji se sastoje u smanjenju troškova traženja mogu argumentirano opravdati njihovu upotrebu. Međutim, na više koncentriranim tržištima postoji veća vjerojatnost da će takvi zahtjevi imati neto negativan učinak. Na tržištima s malim brojem dobavljača i standardiziranim proizvodom naporu koje potrošači moraju uložiti u traženje kako bi odabrali jednoga od različitih dobavljača mogu biti manji nego kada su prisutni mnogi dobavljači, dok su rizici od kartelskih sporazuma veći. Time su potencijalne koristi od zahtjeva za takvim objavljivanjem razmjerno manje.

Ako se objavljivanje informacija o cijenama ili outputu smatra povoljnim za osnivanje kartela, postoje manje rizične alternative. Kada se informacije prikupljaju ponajprije u svrhu donošenja politike od strane vlade, može se dogoditi da uopće nema potrebe za objavljivanjem. Kada je svrha da se pomogne potrošačima ili da se daju opći statistički podaci, ukupne statistike manje podupiru kartele nego pojedinačna statistika koja se odnosi na poduzetnike, a povijesne statistike podupiru ih manje nego suvremene informacije. Statističke informacije koje agregiraju podatke o poduzetnicima neće pomoći članovima kartela da identificiraju dobavljače koji narušavaju sporazum o kartelu, dok bi pojedinačna statistika koja se odnosi na poduzetnike mogla jasno identificirati poduzetnika koji je odstupio od sporazuma o kartelu u vezi s cijenama ili količinom. Povijesne statistike daju manje korisne informacije za kartele jer karteli unutar sebe često trebaju dijeliti tekuće informacije kako bi odlučili kako dodijeliti output i utvrditi ciljane cijene, a povijesne informacije u toj zadaći ne bi im značajno pomogle.

4.3.3. *Izuzeća od općih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja*

Očekivane koristi od ovih odredaba

U mnogim zemljama određeni gospodarski sektori imaju koristi od izuzeća od općeg propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. U nekim slučajevima ti sektori su podložni svojim vlastitim, sektorskim zakonima o zaštiti tržišnog natjecanja. U drugim slučajevima može se dogoditi da nema nikakvih ograničenja za ponašanje protivno tržišnom natjecanju koje je prisutno u tim sektorima.

Postoje brojne argumentacije za takva izuzeća. U nekim slučajevima dobavljačima se dopušta da surađuju kako bi se poboljšala njihova sposobnost da se pozicioniraju i natječu na izvoznim tržištima. U drugim slučajevima tržištu za koje su karakteristični atomistički proizvođači može se dopustiti da surađuje zbog postojanja monopsonističke snage kupaca njegovih proizvoda i posljedične želje vlade da stvori određeni stupanj kompenzacijske moći (primjeri uključuju više vrsta poljoprivrednih proizvoda). Mnogi relativno visoko regulirani poduzetnici također su bili izuzimani od općeg prava konkurencije. U tim slučajevima čini se da je prisutno stajalište da je sektorska regulatorna struktura odgovarajuća zamjena za opći zakon o zaštiti tržišnog natjecanja.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Gdje postoji značajno odstupanje od opće primjene zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, rezultat je jasan rizik od kartela, zlouporabe utvrđivanja cijena i koncentracija protivnih tržišnom natjecanju. Štoviše, očigledno postoji značajan potencijal za pojavu poremećaja u gospodarstvu, budući da su različiti sektori podložni eventualno značajno različitim regulatornim okruženjima. Takvi poremećaji mogu imati velik negativan učinak na ekonomsko blagostanje time što nepovoljno utječu na odluke potrošača o tome koje proizvode i usluge kupuju.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

OECD općenito tvrdi da izuzeća od općeg propisa o zaštiti tržišnog natjecanja treba svesti na najmanju mjeru ili ukloniti:

*Kao opća reformska strategija, vlade bi trebale **proširiti opseg i djelotvornost politike tržišnog natjecanja**. Trebalo bi preispitati i prema potrebi ojačati opseg i djelotvornost zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Izuzeća od propisa o zaštiti tržišnog natjecanja treba ukinuti ako ne postoje uvjerljivi dokazi o javnom interesu*

koji se ne može zadovoljiti na bolje načine. (OECD-ovo izvješće o regulatornoj reformi, 1997., str. 271.)

Gdje je utvrđeno da postoji specifična argumentacija za stalno postojanje izuzeća, treba razmotriti sredstva kojima se njihov opseg može svesti na najmanju mjeru. Na primjer, ozakonjeni monopol koji zahtijeva od svih proizvođača određene robe da prodaju robu određenom, licenciranom izvoznom trgovcu može biti inferiorna zamjena za sustav koji omogućuje proizvođačima da se bave suradničkim aranžmanima prodaje za izvoz, ali ih na to ne prisiljava.

4.4. Ograničava izbor i informacije dostupne potrošačima

Prethodni odjeljci su se usredotočili na to da se osigura da ponudbena strana tržišta djeluje bez neopravdanih ograničenja. Nasuprot tome, ovaj odjeljak se fokusira na važnost dobrog funkcioniranja potražne strane tržišta da bi ishodi tržišnog natjecanja poboljšali dobrobit potrošača.

4.4.1. Ograničenja sposobnosti potrošača da odlučuju od koga će kupiti robu ili usluge

Očekivane koristi od ovih odredaba

Iako tržišta obično bolje funkcioniraju kada potrošači nemaju ograničenja na izbor koji je pred njima, to nije uvijek tako. Osobito kada kreatori politike smatraju da će potrošači vjerojatno donijeti loše odluke, s potencijalnom dugoročnom štetom, oni mogu ograničavati izbor koji je na raspolaganju potrošačima. Na primjer, vlade mogu ograničiti dostupnost određenih farmaceutskih proizvoda (lijekova) protiv bolova tako da je za jače i potencijalno opasne lijekove protiv bolova potreban liječnički recept, a manje jaki lijekovi protiv bolova mogu se nabaviti bez recepta. Općenitije govoreći, vlade odnosno države mogu ograničavati izbor dostupan potrošačima kako bi poboljšale ishode kada se potrošačima daju opcije koje su nepotpune, koje zbunjuju, obmanjuju ili ih je teško razumjeti.

Privatna ograničenja izbora su uobičajena. Na primjer, meniji u restoranima postoje u svrhu ograničavanja i usmjeravanja izbora potrošača. Dizajni automobila omogućuju da se potrošači odluče samo za određene opcije. U privatnim transakcijama ta su ograničenja često korisna jer omogućuju specijalizaciju i smanjenje troškova, a zadržavaju jasnu poveznicu s preferencijama potrošača. Potrošači također mogu smatrati odlučivanje teškim kad su suočeni s brojem mogućnostima izbora.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Vladina (državna) ograničenja na izbor potrošača dovode do rizika neopravdanog ograničavanja opcija na raspolaganju potrošačima. Vladine zahtjeve za izdavanje kontaktnih leća na recept mogu zlorabiti specijalisti oftalmolozi koji prepisuju kontaktne leće koje su brendirane pod imenom liječnika koji izdaje recept, čime se ograničava mogućnost potrošača da kupuju kontaktne leće od dobavljača s najnižim cijenama.

Ograničavanje izbora za potrošače može dovesti i do manje intenzivne konkurencije u pogledu cijena i kvalitete nego što je poželjno.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Kada vlade ograničavaju izbor, valja razmotriti više alternativa. Možda je najprirodnija alternativa bolje informiranje. Ali, postojanje ograničenja često znači da naprosto nema dovoljno informacija. U slučaju recepata za kontaktne leće, pravila izdavanja recepata su se promijenila tako da su izdavatelji koji su izdali recept za kontaktne leće s privatnom oznakom morali navesti dovoljno informacija da se na tržištu mogu identificirati slične alternative i da ih prodavači kontaktnih leća mogu legalno zamijeniti. (Više detalja navodi se u Odjeljku 4.4.1 Smjernica o ocjeni učinaka na tržišno natjecanje, svezak II Alata za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje.)

4.4.2. Smanjenje mobilnosti potrošača povećanjem troškova promjene dobavljača

Očekivane koristi od ovih odredaba

“Troškovi nastali zbog promjene dobavljača” mogu se definirati kao troškovi koje snose potrošači pri promjeni dobavljača nekog proizvoda ili usluga.

Primjeri troškova nastalih zbog promjene dobavljača uključuju sljedeće:.

- Upotrebu dugoročnih ugovora koji “blokiraju” potrošače na duža vremenska razdoblja i nameću značajne financijske kazne u slučaju da oni odluče promijeniti dobavljače prije kraja tog razdoblja; i
- Nemogućnost prenosivosti telefonskog broja, što može učiniti promjenu pružatelja usluga relativno neprivlačnim nametanjem troškova za pogodnost ili administrativnih troškova na potrošače.

Zakonske odredbe kojima se predviđa zaračunavanje troškova nastalih zbog promjene dobavljača mogu pomoći smanjiti transakcijske troškove priznavanjem

stvarnih i značajnih troškova koje dobavljač često mora snositi u slučaju da potrošač promijeni dobavljača. U tom smislu odredbe koje omogućuju zaračunavanje nekih troškova nastalih zbog promjene dobavljača mogu poboljšati dobrobit potrošača i biti sukladne primjeni načela pravednog ugovora. Na primjer, kazne povezane s prijevremenim otkazom ugovora na određeno vrijeme mogu odražavati samo prodaju proizvoda “u paketu” i potrebu dobavljača da povрати troškove osnovnih sredstava (npr. mobilnih telefona) koji su plaćeni samo djelomično.

Priroda i opseg učinaka protivnih tržišnom natjecanju

Povećavanjem troškova promjene dobavljača, troškovi nastali zbog promjene dobavljača mogu značajno smanjiti sposobnost dobavljača za natjecanje. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača vjerojatno će biti od velike važnosti u kontekstu industrija koje su postale konkurentne tek nedavno, gdje oni često mogu biti važna prepreka za smanjenje, s vremenom, jakog položaja postojećeg dobavljača na tržištu.

Nordijska tržišta električne energije dobar su primjer. Tamo su različite zemlje imale vrlo različite razine promjena dobavljača od strane potrošača. Pregled uspostavljenih regulatornih aranžmana upućivao je na to da je razina promjene dobavljača u visokoj korelaciji s vrstom i obujmom troškova nastalih zbog promjene dobavljača koji su zaračunavani u svakoj zemlji.

Gdje su značajni stvarni troškovi dobavljača povezani s promjenom dobavljača, može biti neizbježno dopustiti dobavljačima da te troškove prenesu na potrošače. Međutim, u slučaju troškova nastalih zbog promjene dobavljača koji su nametnuti u pokušaju da se smanje transakcijski troškovi, trebalo bi razmotriti opravdava li smanjenje transakcijskih troškova koji mogu proizaći iz uvođenja troška nastalog zbog promjene dobavljača njegov vjerojatni učinak protivan tržišnom natjecanju smanjenjem stvarne učestalosti promjene dobavljača.

Dok gore navedeni primjeri uključuju slučajeve kada propisi izričito uređuju pitanje naplate troškova nastalih zbog promjene dobavljača, drugi propisi ne sadrže nikakve odredbe o toj temi. Cilj postizanja povećanog tržišnog natjecanja može se značajno ugroziti ako regulativa ne sadrži nikakve odredbe o toj temi i dopušta dobavljačima da po vlastitom nahođenju nameću nove ili povećavaju već postojeće troškove nastale zbog promjene dobavljača tijekom vremena.

Indikacije za upotrebu i potencijalne alternative politike

Osobito u slučaju industrija koje su se restrukturirale nedavno, čija je značajka da se dominantan postojeći dobavljač po prvi put suočava s konkurencijom u obliku

novih poduzetnika na tržištu, nužan uvjet za razvoj djelotvornoga tržišnog natjecanja je da se osigura da troškovi nastali zbog promjene dobavljača ostanu na niskoj razini. Iako treba uspostaviti i druge uvjete (npr. stvarni pristup monopolskoj mreži), problem troškova nastalih zbog promjene dobavljača i dalje je od najveće važnosti za kompetitivni ishod.

Iz navedenoga proizlazi da, u preispitivanju predloženog propisa kojim se nastoji provesti reforma kojom se podupire tržišno natjecanje u nekoj djelatnosti, sve odredbe kojima se izričito dopušta nametanje troškova nastalih zbog promjene dobavljača trebaju se pomno pregledati i trebale bi se smatrati prihvatljivima samo kada postoje jaki argumenti za njihovu upotrebu. Oni mogu postojati ako se može pokazati da postoje značajni troškovi povezani s određenim aktivnostima koje dobavljači moraju poduzeti u sklopu postupka promjene dobavljača.

Ne bi trebalo pretpostaviti da je takva situacija uobičajena. Štoviše, čak i kada se od dobavljača traži da snosi značajne troškove koji su rezultat postupka promjene dobavljača, ipak se može desiti da je pro-kompetitivni učinak smanjenja ili uklanjanja troškova promjene dobavljača dovoljno velik da će regulator htjeti spriječiti dobavljače u eksplicitnom povratu tih troškova od potrošača. Tržišno natjecanje između poduzetnika prije nego što potrošač donese odluku o kupnji može pomoći smanjiti negativne učinke troškova nastalih zbog promjene dobavljača.

U tom smislu osobito zabrinjava mogućnost da postojeći dobavljač nameće nove ili povećava postojeće troškove nastale zbog promjene dobavljača kao odgovor na pritiske novih konkurenata. Gdje postoji jasan rizik od nametanja troškova nastalih zbog promjene dobavljača, može biti potrebno uključivanje odredaba u regulatornoj strukturi koje će ograničiti ili zabraniti upotrebu takvih sredstava.

4.4.3. Iz temelja mijenja informacije koje trebaju kupcima da bi mogli učinkovito kupovati

U procesu deregulacije u državama deregulacija je ponekad popraćena uvođenjem potrošačkih izbora koji ranije nisu postojali. Od potrošača se može zatražiti da načine izbor između proizvoda koje nikada ranije nisu kupovali. To se redovno događa u privatnom sektoru, na primjer u slučaju inovativnih novih proizvoda visoke tehnologije. Potrošački izbor bez prethodnog iskustva nije neuobičajen.

Pa ipak, ponekad svi potrošači moraju načiniti izbor, što se može desiti kod proizvoda koji se smatraju nužnima. Mnoge zemlje imaju visoku potrošnju električne energije. Deregulacija električne energije može ponekad osigurati izbor dobavljača ne samo industrijskim potrošačima, nego i „običnim“ potrošačima. Iako

industrijski potrošači obično brzo stječu sve odgovarajuće znanje koje im je potrebno da donesu odluke o kupnji robe, to nije slučaj sa svim malim potrošačima. Kada se kućanstvima da pravo na odabir svog dobavljača na novim tržištima, poduzetnici mogu nastojati otežati njihovo vrednovanje ponuda, na primjer nuđenjem kompleksnih proizvoda pri čemu se u početku roba nudi metodom prodaje od vrata do vrata, koja destimulira usporedbe.

Rizik od takvog načina prodaje, kada ne postoji zahtjev za informacijama zbog “nove” vrste proizvoda, jest da reforme neće uspjeti zbog prituzbi potrošača. Taj se rizik povećava kada se od deregulacije općenito očekuje da će rezultirati nižim cijenama, ali mnogi potrošači na kraju plaćaju više cijene kada s tradicionalnog dobavljača prijeđu na novoga.

Da se osigura da će deregulacija opstati i da će se smatrati uspješnom, može biti bolje popratiti stvaranje novog izbora zahtjevom za informacijama koji potrošačima daje referentnu točku za usporedbu ponuda.

Alternative takvih zahtjeva za informacijama uključuju informacije iz vladinih izvora i obrazovne programe. Njima se mogu distribuirati leci ili prikazivati reklame na javnoj televiziji kako bi se pomoglo obrazovati potrošače o izboru koji će im biti na raspolaganju nakon deregulacije.

5. Proporcionalnost u poduzimanju ocjena učinaka na tržišno natjecanje

Kontrolni popis za tržišno natjecanje iz 1. poglavlja daje pouzdanu osnovu za identificiranje propisa koji će dovesti do učinka protivnog tržišnom natjecanju. Međutim, postoje značajne razlike u relativnoj važnosti različitih učinaka protivnih tržišnom natjecanju. Opseg ocjene učinaka na tržišno natjecanje koju treba obaviti trebao bi biti razmjern početnoj procjeni vjerojatnog opsega učinka određene odredbe protivnog tržišnom natjecanju. Detaljnu, sveobuhvatnu ocjenu učinaka na tržišno natjecanje treba poduzimati samo kada početna procjena upućuje na to da su potencijalni troškovi aspekata protivnih tržišnom natjecanju nekog prijedloga propisa dovoljno veliki da opravdaju potrebni izdatak sredstava koji će zahtijevati dubinska ocjena tržišnog natjecanja.

Ključni kontekstualni faktor u donošenju ove odluke jest priroda trenutnog kompetitivnog okruženja u industriji koja se regulira. Problematika tržišnog natjecanja bit će općenito manje izražena kada u nekoj industriji odnosno djelatnosti postoji snažna konkurencija, karakterizirana velikim brojem dobavljača koji se natječu, značajnim brojem ulazaka poduzetnika na tržište i izlazaka s tržišta, kao i visokom razinom inovacija u proizvodima i uslugama. I obratno, na relativno

statičnom tržištu, čije su značajke visoke razine koncentracije i ograničen ulazak, potencijal za regulatorni učinak protivan tržišnom natjecanju mnogo je vjerojatniji.

U cjelovitijoj ocjeni učinaka na tržišno natjecanje fokus će najvjerojatnije biti na vjerojatnom opsegu učinka prijedloga propisa na glavne determinante kompetitivnih pritisaka za tržište o kojem se radi. Posebice:

- Je li vjerojatno da će učinak prijedloga na broj dobavljača na tržištu biti dovoljno velik da smanji broj sudionika na tržište na razinu na kojoj koordinacija, ili ekstenzivnije kartelsko ponašanje, postaje izvedivo?
- Je li vjerojatno da će prijedlog propisa imati značajan učinak na dinamičke aspekte kompetitivnog ponašanja na tržištu, na primjer, značajnim smanjenjem ulaska ovih tvrtaka na tržište ili poticaja za inovacije?
- Je li vjerojatno da će prijedlog propisa ograničavati sposobnost dobavljača, ili njihove poticaje, za snažno natjecanje?

Da bi izradio točnu ocjenu učinaka na tržišno natjecanje, ocjenjivač mora jasno shvaćati prirodu i obujam tržišta koje se razmatra. To je poznato pod nazivom “definicija tržišta.” Primarno pitanje je koji proizvodi čine tržište. U kojoj mjeri se proizvod ili usluga koji će se regulirati propisima mogu zamijeniti drugim proizvodima i uslugama? Je li tržište relativno statično tržište, ili ga karakteriziraju visoke stope tehnoloških promjena i često uvođenje novih vrsta proizvoda? Koje su geografske dimenzije tržišta? Je li ono lokalno, regionalno, nacionalno ili internacionalno?

6. Pojednostavljeni postupak za dovršenje RIA s potpunom ocjenom tržišnog natjecanja

Prvi korak u obavljanju potpune ocjene učinaka na tržišno natjecanje u sklopu analize RIA jest utvrditi iz šireg postupka RIA glavni cilj novog propisa. Drugo, treba identificirati i analizirati postojeća ograničenja tržišnog natjecanja. Zatim, treba uraditi analizu negativnih kompetitivnih efekata prijedloga propisa da se vidi koji su to efekti i kako su značajni. U nekim slučajevima može biti korisno razmotriti trenutni opseg kompetitivnog pritiska, npr. definiranjem mjerodavnog tržišta, iako to ne mora biti formalni ni razrađen, opsežan proces. Definicija tržišta je alat koji treba upotrijebiti kada to može biti korisno, a ne kada se radi o zahtjevu. Glavno je biti siguran da će ocjenjivač realistično razmotriti kakvo tržišno natjecanje postoji, i kakvo je tržišno natjecanje moguće. Naposljetku će se ocijeniti i usporediti kompetitivni efekti alternativnih opcija politike.

Potpuniji naputci o tome kako obaviti potpunu ocjenu učinaka na tržišno natjecanje mogu se naći u odjeljcima 5. i 6. *Smjernica za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje*.

7. Integriranje ishoda u RIA

Većina prijedloga propisa neće značajno narušiti tržišno natjecanje. Međutim, tamo gdje ocjena učinaka na tržišno natjecanje utvrdi da postoje značajni potencijali za slabljenje tržišnog natjecanja u pogođenoj industriji ili srodnim industrijama, ključne elemente koncepcije prijedloga propisa treba ponovno razmotriti u komparativnom kontekstu u kojem se utvrđuju i ocjenjuju alternativna sredstva postizanja regulatornog cilja koja su manje restriktivna za tržišno natjecanje.

Where such alternatives cannot be identified, a rigorous, disciplined comparison of the proposal's benefits must be made. The proposal should be adopted only if that comparison shows that, after taking into account the costs of the anti-competitive impact the assessment identified, the proposal's enactment will yield a net benefit⁷.

⁷ Ovaj pristup već se eksplicitno primjenjuje u Australiji. "Vodeće zakonodavno načelo", usvojeno prema sporazumima Nacionalne politike tržišnog natjecanja, navodi da zakoni i propisi koji ograničavaju tržišno natjecanje ne bi trebali biti doneseni ako se ne može pokazati i da su koristi od ograničenja za zajednicu u cjelini veće od troškova, **kao i** da se ciljevi regulative ne mogu ostvariti nikakvim drugim sredstvima koja su manje restriktivna za tržišno natjecanje. V. Competition Principles Agreement, clause 5 (1) (V. Sporazum o načelima tržišnog natjecanja, odredba 5 (1)).

DODATAK

22. listopada 2009. god, Vijeće OECD-a usvojilo je preporuku o ocjeni učinaka na tržišno natjecanje. Tekst preporuke slijedi.

PREPORUKA VIJEĆA O OCJENI TRŽIŠNOG NATJECANJA

VIJEĆE,

Uzimajući u obzir članak 5. b) Konvencije o Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj od 14. prosinca 1960;

Uzimajući u obzir sporazum postignut na sjednici Vijeća na ministarskoj razini 1997. godine da su ograničenja tržišnog natjecanja često skupa i neučinkovita u promicanju javnog interesa i da ih treba izbjegavati [C/MIN(97)10]);

Uzimajući u obzir OECD-ova Vodeća načela o kvaliteti i provedbi regulative [C (2005) 52], kojima se vlade pozivaju na ocjenu prijedloga novih propisa, kao i postojećih propisa, s obzirom na tržišno natjecanje;

Imajući na umu da tržišno natjecanje promiče učinkovitost, čime se osigurava da roba i usluge koje se nude potrošačima u većoj mjeri odgovaraju sklonostima potrošača, što dovodi do koristi kao što su niže cijene, poboljšana kvaliteta, povećane inovacije i veća produktivnost;

Imajući na umu da je veća produktivnost bitna za gospodarski rast i povećanje zaposlenosti;

Imajući na umu da javne politike služe različitim komercijalnim, socijalnim, zdravstvenim ciljevima, ciljevima zaštite, sigurnosnim, ekološkim i drugim ciljevima;

Imajući na umu da, s vremena na vrijeme, javne politike neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje;

Imajući na umu da se takva neopravdana ograničenja mogu pojaviti nenamjerno, čak i kada javne politike o kojima se radi nisu usmjerene na regulaciju gospodarstva i kada im svrha nije utjecanje na tržišno natjecanje na bilo koji način;

Imajući na umu da javne politike koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje često mogu biti reformirane na način koji promiče tržišno natjecanje, a istodobno postiže ciljeve javne politike;

Imajući na umu da reguliranje i reforma reguliranih industrija obično zahtijevaju detaljnu ocjenu vjerojatnih učinaka na tržišno natjecanje;

Imajući na umu da bi, sve drugo isto, javne politike manje štete za tržišno natjecanje trebale dobiti prednost pred onima s većom štetom za tržišno natjecanje, pod uvjetom da ostvaruju identificirane ciljeve javne politike;

Imajući u vidu da više zemalja već obavlja ocjenu učinaka na tržišno natjecanje; i

Imajući u vidu da su OECD i više zemalja članica OECD-a razvili alate za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje;

I. PREPORUČUJE kako slijedi vladama zemalja članica:

A. Identifikacija postojećih ili predloženih javnih politika koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje.

1. Vlade bi trebale uvesti odgovarajući postupak za utvrđivanje postojećih ili predloženih javnih politika koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje i razviti specifične i transparentne kriterije za obavljanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje, uključujući pripremu metoda za dubinsko preispitivanje.
2. U obavljanju ocjene učinaka na tržišno natjecanje vlade bi trebale obratiti posebnu pozornost pravilima koja ograničavaju:
 - i) Broj ili raspon sudionika na tržištu;
 - ii) Aktivnosti koje sudionici na tržištu mogu poduzeti;
 - iii) Poticanje sudionika na tržištu da se ponašaju na natjecateljski način;

- iv) Izbor i informacije raspoložive potrošačima.
3. Javne politike trebaju biti predmet ocjene učinaka na tržišno natjecanje, čak i kada se njima nastoji ostvariti cilj promicanja konkurentnih ishoda, a posebno kada one:
- i) Uspostavljaju ili revidiraju regulatorno tijelo ili režim (npr. ocjenom bi se moglo osigurati da se, između ostalog, regulatorno tijelo na odgovarajući način odvoji od regulirane industrije);
 - ii) Uvode program stupanja na snagu propisa o cijenama ili ulasku na tržište (npr. ocjenom bi se moglo osigurati da ne postoje razumni načini intervencije, manje protivni tržišnom natjecanju);
 - iii) Restrukturiraju postojeće monopole (npr. ocjenom bi se moglo osigurati da se mjerama restrukturiranja stvarno ostvaruju njihovi ciljevi sukladni tržišnom natjecanju);
 - iv) Uvesti procese konkurencije za tržište (npr. ocjenom bi se moglo osigurati da natječajni postupak pruža poticaje da se radi učinkovito u korist potrošača).

B. Revizija javnih politika koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje

1. Vlade bi trebale uvesti odgovarajući postupak za izmjenu postojećih ili predloženih javnih politika koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje i razviti specifične i transparentne kriterije za vrednovanje prikladnih alternativa.
2. Vlade bi trebale usvojiti više pro-kompetitivnih alternativa u skladu s ciljevima javnog interesa koji se nastoje ostvariti, uzimajući u obzir koristi i troškove provedbe.

C. Institucionalno uređenje

1. Ocjena učinaka na tržišno natjecanje bi trebala biti uključena u pregled javnih politika na najučinkovitiji i najdjelotvorniji način sukladan institucionalnim ograničenjima i ograničenjima resursa.
2. Tijela ili dužnosnici nadležni za tržišno natjecanje koji su stručni u tržišnom natjecanju trebali bi biti povezani s postupkom ocjene učinaka na tržišno natjecanje.

3. Ocjena učinaka predloženih javnih politika na tržišno natjecanje treba biti integrirana u proces donošenja politike u ranoj fazi.

D. Definicije

Za svrhe ove Preporuke:

“javne politike” znači propisi, pravila ili zakonodavstvo.

“neopravdano ograničava tržišno natjecanje” znači da su ograničenja tržišnog natjecanja potrebna za ostvarivanje ciljeva javnog interesa veća nego što je to potrebno, uzimajući u obzir izvedive alternative i njihov trošak.

“sudionici na tržištu” znači poduzetnici, pojedinci ili državna poduzeća koji se bave opskrbom ili kupovanjem robe ili usluga.

“tijela za tržišno natjecanje” znači javne institucije, uključujući nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, zadužene za zagovaranje, promicanje i unaprjeđenje tržišnog natjecanja, koje nisu ograničene u tim ulogama na neki poseban sektor.

“proces konkurencije za tržište” odnosi se na natječajne postupke koje organizira vlada za dodjelu prava opskrbe određenog tržišta ili za upotrebu oskudnih vladinih sredstava u određenom vremenskom razdoblju.

“ocjena tržišnog natjecanja” znači pregled učinaka javnih politika na tržišno natjecanje, uključujući razmatranje alternativnih i manje protutržišnih politika. Načela ocjene učinaka na tržišno natjecanje mjerodavna su na svim razinama vlasti.

II. POZIVA gospodarstva koja nisu članice da usvoje ovu Preporuku i da je provedu.

III. UPUĆUJE Odbor za tržišno natjecanje:

Da služi kao forum za razmjenu iskustava po ovoj Preporuci za zemlje članice i gospodarstva koja nisu članice koje su usvojile ovu Preporuku;

Da promiču ovu Preporuku kod drugih mjerodavnih odbora i tijela OECD-a;

Da izvješćuju Vijeće tijekom tri godine o iskustvima s ovom Preporukom.

Ova publikacija je dostupna za preuzimanje na:

www.oecd.org/competition/toolkit

Engleski / English

Mađarski / Magyar

Francuski / Français

Portugalski / Português

עברית / Hebrejski

Ruski / Pycckо

Hrvatski

Rumunjski / Român

Indonezijski / Bahasa

Spanjolski / Español

Japanski / にほんご

Talijanski / Italiano

Kineski / 中文

Turski / Türk

Korejski / 한국어



Za više informacija o ovoj publikaciji, molimo da se obratite:

Frank Maier-Rigaud
Organisation for Economic Co-operation and Development
2, rue André Pascal
75016 Paris France
Tel : +33 1 45 24 89 78
Fax : +33 1 45 24 96 95
frank.maier-rigaud@oecd.org

ili

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit